

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

FELHÍVÁS!

Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét a közlőny utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2007. évi előfizetési árainkra

TARTALOM

| Szám | Tárgy | Oldal |
|---------------------------------|---|-------|
| 61/2006. (XI. 15.) AB határozat | A házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességéről | 891 |
| 62/2006. (XI. 23.) AB határozat | Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról, mert az Országgyűlés a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 196. §-ában az ellenvetés intézménye, továbbá a X. Fejezetben a vádemelési határidő szabályozásánál – az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő módon – nem nyújtott hatékony jogvédelmi eszközt a büntetőeljárásban részt vevő személyeknek a nyomozó hatóság és az ügyész számára megállapított törvényi határidők túllépése ellen..... | 902 |
| 63/2006. (XI. 23.) AB határozat | A háziiorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziiorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés <i>d)</i> pontja alkotmányellenességéről..... | 911 |
| 66/2006. (XI. 29.) AB határozat | Az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény 4. §-a, 7. §-ának 8–9. pontja, 8. §-a (1)–(2) bekezdései, valamint az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 223. § (1)–(2) bekezdése, a (16) bekezdés <i>b)</i> , <i>c)</i> és <i>d)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról | 915 |
| 64/2006. (XI. 24.) AB határozat | A közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló 144/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés <i>a)</i> pontja alkotmányellenességéről..... | 922 |
| 65/2006. (XI. 24.) AB határozat | A 2006. évi központi költségvetés céltartalékának felhasználásáról szóló 140/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességéről..... | 927 |
| 67/2006. (XI. 29.) AB határozat | Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata Képviselő-testülete a XIII. kerületi önkormányzat tulajdonában levő piacok működéséről szóló 34/1995. (VII. 7.) önkormányzati rendeletének 3. § (2) bekezdése és (4) bekezdésének utolsó mondata, valamint 1. és 2. számú mellékletei alkotmányellenességéről..... | 930 |

| Szám | Tárgy | Oldal |
|---------------------------|--|-------|
| 1153/B/1998. AB határozat | A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 128. § (7) bekezdése „és a pedagógus besorolását meglévő iskolai végzettsége, illetve képesítése alapján kell elvégezni” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról | 935 |
| 163/B/2000. AB határozat | A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 51. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról | 938 |
| 576/D/2000. AB határozat | A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 24. és 26. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról | 940 |
| 928/B/2000. AB határozat | A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 106. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 948 |
| 85/B/2004. AB határozat | A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 371. és 377. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról | 950 |
| 1008/B/2004. AB határozat | A biztosítóról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 33. § (8) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 951 |
| 1124/E/2004. AB határozat | Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 52. §-ával, illetőleg a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 1. § b) pontjával, valamint 8–13. §-aival összefüggésben | 955 |
| 297/B/2005. AB határozat | Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 2. § (7) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 966 |
| 629/B/2005. AB határozat | A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 968 |
| 880/B/2005. AB határozat | A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 91. § (1) bekezdés b) pontjának a „Főiskolai tanári, egyetemi tanári, kutatóprofesszori, tudományos tanácsadói munkakörökben az oktató, illetve a kutató közalkalmazotti jogviszonyban hatvanötödik életéve után is foglalkoztatható, legfeljebb a hetvenedik életévének a betöltéséig.” szövegrésze valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 15. § (1) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról | 970 |
| 1190/B/2005. AB határozat | Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról | 973 |
| 293/B/2006. AB határozat | A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 336. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 975 |
| 703/B/2006. AB határozat | A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 3. § (1) bekezdésével módosított 11. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 977 |
| 142/B/2003. AB határozat | Pápa Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 41/2005. (XII. 16.) rendelete 7. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról | 980 |
| 189/D/2003. AB határozat | A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 39. §-a és 59/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról, valamint e törvény 39. §-ával összefüggésben, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról | 982 |
| 898/D/2003. AB határozat | Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 22/2000. (V. 31.) számú rendeletének 19. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról | 985 |

| Szám | Tárgy | Oldal |
|------------------------------|---|-------|
| 1114/H/2005. AB határozat | Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/1997. (I. 21.) önkormányzati rendelete 22/A. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról | 989 |
| 841/E/2006. AB határozat | Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 139/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés <i>d</i>) pontjával összefüggésben | 993 |
| 668/B/1998. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 995 |
| 1028/B/2000. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 997 |
| 102/E/2001. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 998 |
| 721/D/2002. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 999 |
| 907/E/2002. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 1000 |
| 917/B/2003. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 1001 |
| 287/B/2004. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 1002 |
| 793/D/2004. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 1003 |
| 259/B/2001. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 1004 |
| 466/B/2003. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 1005 |
| 618/B/2003. AB végzés | Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről | 1006 |
| 628/B/2003. AB végzés | Az indítvány visszautasításáról | 1007 |
| 266/I/2003. AB elnöki végzés | A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról | 1008 |
| 815/I/2006. AB elnöki végzés | A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról | 1009 |

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

61/2006. (XI. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Kiss László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a házipénztár-adóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisítés következtében a törvény nem lép hatályba.

Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a házipénztár-adóról szóló 2006. évi LX. törvény (a továbbiakban: Hpt.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – tárgyi

azonosságukra figyelemmel – az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó azért kérte a Hpt. megsemmisítését, mert véleménye szerint az több alkotmányi rendelkezéssel is ellentétes. Álláspontja szerint a törvényalkotó a Hpt. megalkotásával túlterjeszkedett az Alkotmány 70/I. §-ában biztosított adóztatási jogán akkor, amikor a társas vállalkozások „rosszhiszemű” (adóelkerülő) magatartását megakadályozandó, szűk kivétellel minden társas vállalkozást „adóknak nevezett adminisztratív szankcióval” sújtott. Az indítványozó érvelése szerint a Hpt.-n keresztül valójában nem jövedelem, illetve vagyon adóztatására kerül sor, hanem egy adminisztratív korlátozás érdekében alkalmazott „kvázi szankcióra”. Ez azt eredményezi, hogy a házipénztáradó (az adófizetési kötelezettség) olyan mértékben függetlenedik az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott alkotmányos alapoktól, amely már alkotmányellenes.

Az indítványozó nézete szerint a Hpt. ellentétes az Alkotmány 13. §-ával is, mert „nem vagyont adóztatva elvonja a hitelezők követeléseinek fedezetét, ezen keresztül azok potenciális vagyonát”, ami lényegében az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányos garanciát mellőző „kisajátítás”.

Az indítványozó az Alkotmány 9. §-a (gazdasági verseny szabadsága) sérelmét is állította a Hpt. szabályozásával összefüggésben, mivel véleménye szerint azzal, hogy „csak a pénzügyi törvényben történő befizetéssel lehet elkerülni a házipénztár adó fizetését”, a törvényalkotó egy általa kiválasztott „vállalkozói csoportot” előnyben részesített a többi vállalkozóval szemben, figyelemmel arra, hogy a banki műveletek (készpénz befizetés, illetve felvét) tranzakciós költségei a bankokat illetik.

Az Alkotmány 70/A. §-a is sérül az indítványozó nézete szerint, mert a Hpt. az adófizetési kötelezettség tekintetében indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést tesz a társas vállalkozások között a szerint, hogy a házipénztárban lévő készpénzt „milyen típusú vállalkozó birtokolja”, illetve az „milyen tevékenységet végző társasági adóalanynál áll rendelkezésre.”

Az indítványozó a Hpt.-ben foglalt adófizetési kötelezettséggel összefüggésben azt tekintette a diszkrimináció alkotmányos tilalmába ütközőnek, hogy a társasági adó hatálya alá tartozó adózók dönthetnek osztalék jóváhagyásáról (osztalékfizetés elrendeléséről) és arról, hogy a jóváhagyott osztalék kifizetésére milyen időpontban kerüljön sor, míg „az egyéni vállalkozónak az adóév végén minden esetben meg kell fizetni az adót, nem dönthet arról, hogy a (vállalkozói) osztalékot kifizeti-e, vagy sem.”

Az indítványozó nézete szerint a Hpt. az alkotmányellenes diszkriminációt a társasági adóalanyok körén belül is fenntartja, mivel nem adóztatja meg a pénzügyi törvény házipénztárát, illetve azokat a társasági adóalanyokat (társadalmi szervezetek, alapítványok, non-profit szervezetek, egyéb szervezetek), amelyek „a törvény erejénél fogva nem fizethetnek osztalékot”.

Az indítványozó érvelése szerint a törvényalkotó nem a valós jogalkotói célt jelölte meg a Hpt. bevezető rendelkezésében; a valós jogalkotói cél a „vagyonnak nem minősülő házipénztár összeg (készpénz) kvázi »osztalékadóztatása« volt” „a (...) törvényben biztosított osztalékfizetés használatával élő adóalanyoknál.” A valós jogalkotói cél helyett egy nem valós jogalkotói cél törvényben történő megjelenítése az indítványozó szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamisággal.

Egy másik indítványozó szintén több alkotmányi rendelkezéssel tartotta ellentétesnek a Hpt.-t. Kifejtette, hogy a törvényalkotó a Hpt. bevezető rendelkezésében szereplő jogalkotói célt úgy kívánja az adózás eszközével elérni, hogy olyan forgóeszközt (házipénztári pénzkészlet) vont adózás alá, amely nem tekinthető vagyonnak, illetve jövedelemnek.

Kifogásolta továbbá, hogy a jogalkotó a szabályozás megalkotása során figyelmen kívül hagyta a piacgazdaság tényleges viszonyait, annak során a „rosszhiszemű” vállalkozói magatartás vélelméből indult ki, és nem vette figyelembe azt, hogy a kifogásolt szabályozás kiknek és milyen mértékben okoz joghátrányt. Az indítványozó szerint mindez ellentétes az Alkotmány 2. §-ában foglalt alkotmányi rendelkezésekkel.

A Hpt. az indítványozó vélekedése szerint az alkotmányos oltalom alatt álló szerződési szabadságot kívánja korlátozni olyan eszközzel (házipénztári pénzkészlet adóztatása), amely a cél elérésére alkalmatlan, olyan jogalkotói cél érdekében (készpénzforgalom visszaszorítása), amely nem tekinthető sem alkotmányos alapjognak, sem alapvető alkotmányos szabadságnak.

Mindezek az indítványozó szerint a vállalkozáshoz való alkotmányos jog, továbbá az alkotmányi oltalom alatt álló szerződéses szabadság jogának alkotmányellenes korlátozását valósítják meg.

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a Hpt. az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetést idéz elő az egyéni és a társas vállalkozások között. Az indítványozó szerint az alkotmányellenes különbségtétel azért áll fenn, mert „az egyéni vállalkozásokat érintő hasonló célú és súlyú különadó nincs”.

Egy több indítványozó által közösen előterjesztett indítványban az indítványozók a Hpt.-t az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt közteherviselés arányosságának alkotmányi rendelkezéseivel tekintették ellentétesnek.

Az indítványozók szerint a házipénztáradó bevezetésével a jogalkotó jogalkotói hatalommal való visszaélést valósított meg, és így a Hpt. ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányi rendelkezésével. Kifejtették, hogy a közteherviselés alapját nem képezheti az a „rosszhiszemű” jogalkotói vélelem, hogy a társas vállalkozások adóelkerülési célzattal, rendeltetésellenesen használják a házipénztári készpénzállományt. Ez a vélelem sok esetben arra vezet, hogy ténylegesen az adó-

alanyok által meg nem szerzett jövedelem megadóztatására kerülhet sor.

A 31/1998. (VI. 25.) AB határozatra hivatkozással kiemelték, hogy a Hpt. nem lehet alkotmányos eszköze az adóelkerülést célzó vállalkozói magatartás visszaszorításának.

Az Alkotmány 70/I. §-át az indítványozók két okból is sérülni látták. Érvelésük szerint a törvényalkotó az „új adónem hipotetikus alapjává az említett rosszhiszemű vélelmet tette”, általános szabállyá emelve ezzel azt. Ez – az indítványozók vélekedése szerint – ellentétes az Alkotmánybíróság 57/1995. (IX. 15.) AB határozatában leszögeezett, az adóeljáráásban alkalmazott törvényes vélelemhez kapcsolódó azon követelménnyel, hogy vélelem alkalmazására csak kivételes esetben és többletgaranciák mellett kerülhet sor. A Hpt. alapjául fekvő vélelem – az indítványozók szerint – az említett kivételesség követelményének nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság 666/B/1992. AB határozatában kifejtettekre utalva, az indítványozók hivatkoztak továbbá arra is, hogy a Hpt.-ben foglalt adófizetési kötelezettség – a házipénztár rendeltetésére és működésére tekintettel – „nem áll közvetlen összefüggésben az adózó jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével”.

A házipénztárt rendeltetésszerűen működtető adózót aránytalanul terheli a házipénztáradó megfizetése, mivel az adó alapjául szolgáló adótárgy nem képezi a jövedelme, illetve vagyona részét. Ez pedig szintén sérti az Alkotmány 70/I. §-át.

Egy további indítványozó a Hpt. egészének a megsemmisítését kérő indítványában szintén több alkotmányi rendelkezés sérelmét állította a támadott törvényi szabályozással összefüggésben. Álláspontja szerint a Hpt. „általánosan korlátozza a tulajdon feletti jogot”, „a készpénz használatát”. Ezt meghaladóan „ellentétben áll az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével, mert gátolja a vállalkozás (mint tevékenység) jogát, és a gazdasági verseny szabadságát.”

Az indítványozó szerint a kifogásolt törvény ellentétben áll továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, és a 35. § (1) bekezdésének a) pontjában foglaltakkal.

Az indítványozó – hiánypótlásra történt felhívást követően előterjesztett – indítvány- kiegészítésében a sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések között az Alkotmány 11. §-át és 13. § (1) bekezdését is megjelölte. Kifejtette, hogy véleménye szerint a Hpt. szabályozása ellentétes az „önálló felelős gazdálkodás elvével”, továbbá megismételte azt a véleményét, hogy a támadott törvény – „a készpénz mennyiségének adminisztratív úton történő meghatározásával” – „káros mértékben korlátozza” a tulajdonhoz való jogot a „bankszfera javára”.

Az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette, és az indítványokat egységes eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint a pénzügyminiszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

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

„11. § Az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.”

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

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

„35. § (1) A Kormány

a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait; (...)”

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

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. A Hpt. rendelkezései:

„A készpénzforgalom visszaszorítása érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja.

Általános rendelkezések

1. § (1) A 2. § rendelkezései szerint meghatározott személy (adóalany) e törvényben előírt adóalap után különadó fizetésére kötelezett, ha az adóévben az átlagos napi készpénz záróegyenlege az elismert pénzkészletet meghaladja.

(2) A különadóból származó bevétel a központi költségvetést illeti meg.

(3) Az adóalany, amelynek az adóéve eltér a naptári évtől, az adókötelezettséget az adóév első napján hatályos szabályok szerint teljesíti.

(4) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben értelemszerűen alkalmazni kell az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény rendelkezéseit.

A házipénztárral összefüggő adókötelezettség

2. § (1) A társas vállalkozás 20 százalékos mértékkel különadót állapít meg és fizet az adóévi könyvviteli nyilván tartása alapján a (2) bekezdésben meghatározottak szerint megállapított adóalap után.

(2) Az adó alapja az átlagos napi készpénz záróegyenleg elismert pénzkészlettel csökkentett pozitív összege.

(3) Az (1) bekezdés szerinti adót az adóév utolsó napját követő 150. napon kell megfizetni és a társasági adóbevallásban bevallani.

Fogalmak

3. § E törvény alkalmazásában

1. *társas vállalkozás*: a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény hatálya alá tartozó adózó, kivéve a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény hatálya alá tartozó hitelintézetet és pénzügyi vállalkozást, a Munkavállalói Rész tulajdonosi Program szervezetét, a közhasznú társaságot, a közhasznú, kiemelkedően közhasznú jogállással rendelkező nonprofit gazdasági társaságot, a vízitársulatot, az alapítványt, a közalapítványt, a társadalmi szervezetet, a köztisztviselőket, az egyházat (ideértve e szervezetek alapszabályában, illetve alapító okiratában jogi személyiséggel felruházott szervezeti egységeket is), a lakásszövetkezetet, az iskolai szövetkezetet, a szociális szövetkezetet, az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárat és a felsőoktatási intézményt (ideértve az általa létrehozott intézményt is), továbbá a diákközhelyet;

2. *átlagos napi készpénz záróegyenleg*: a házipénztár napi záróegyenlegei együttes összegének és a napi záróegyenlegek számításánál figyelembe vett napok (kivéve azokat a napokat, amelyeken pénztári forgalom nem volt) számának a hányadosa, azzal, hogy az átlagos napi készpénz záróegyenleg meghatározásánál a napi záróegyenleg csökkenthető a szerencsejáték szervezési tevékenység céljából tartott pénzkészlettel;

3. *elismert pénzkészlet*: az adóalany adóévi elszámolt éves összes bevételének 0,8 százaléka, de legalább 300 000 forint;

4. *elszámolt éves összes bevétel*: az adóévre vonatkozó beszámolóban – ide nem értve az összevont (konszolidált) beszámolót – kimutatott (ennek hiányában az adóév utolsó napjára vonatkozó könyvviteli zárlat alapján megállapított) összes bevétel.

Hatályba léptető és átmeneti rendelkezések

4. § E törvény 2007. január 1-jén lép hatályba.”

III.

Az indítványok megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta azt a kérdést, hogy hatáskörébe tartozik-e az indítványozók által támadott, kihirdetett, de hatályba még nem lépett törvény vizsgálata.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a kihirdetett, de hatályba még nem lépett törvény (törvényi rendelkezés) is képezheti utólagos absztrakt normakontroll tárgyát. Ha a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenessége megállapítást nyer, az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapításának a következményeként a hatálybalépés elmaradását mondja ki. [28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 158.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 114.]

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Hpt. alkotmányossági vizsgálatát az egyesített indítványok alapján lefolytatta.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azokat az indítványozói kifogásokat vizsgálta meg, amelyek a Hpt.-nek az Alkotmány 70/I. §-ával fennálló ellentétét állították, és erre tekintettel kérték az alkotmányellenesség kimondását.

Az indítványok tartalma alapján megállapítható, hogy az indítványozók lényegében azonos indokokkal tekintették az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek a Hpt.-t.

Az indítványozók szerint a Hpt. szabályozása elszakad az adó megfizetésére kötelezett társas vállalkozások (Hpt. 3. § 1. pont) jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaitól, és az adóalanyok által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet, illetve vagyont adóztat.

Az indítványozók másrészt azzal is érveltek, hogy álláspontjuk szerint a Hpt.-ben, illetve annak miniszteri indoklásában megjelenő jogalkotói célok szolgálatába állított házipénztáradó a társas vállalkozások széles körét sújtó „kvázi szankció”, amely olyan mértékben függetleníti az adót az Alkotmány 70/I. §-tól, ami már alkotmányellenességre vezet.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét állító indítványozói kifogások elbírálásához áttekintette a Hpt. törvényi szabályozását, melynek lényege az alábbiakban összegezhető.

A törvényalkotó az új adónem bevezetésének céljaként a Hpt. bevezető rendelkezésében a készpénzforgalom visszaszorítását jelölte meg. A törvényhez kapcsolódó részletes, illetve általános miniszteri indoklásból az is ki-

tűnik, hogy a törvényalkotó a társas vállalkozások saját átlagos napi készpénzforgalmát jelentősen és hosszú időn keresztül meghaladó nagyságú házipénztári készpénzállományt nem a működéshez szükséges készpénz állománynak, hanem a vállalkozások vagyonának, és „legtöbb esetben” a vállalkozások tagjai által személyes célra felhasznált jövedelemnek tekinti.

Ebből következően nem pusztán a készpénzforgalom visszaszorítása, de kétség kívül a házipénztári készpénzállomány társas vállalkozások tagjai általi személyes célra történő felhasználásának megelőzése is a Hpt. megalkotásához kapcsolódó jogalkotói célként értékelhető.

A Hpt. az új adó fizetésére – szűk kivétellel (Hpt. 3. § 1. pont) – a társas vállalkozásokat kötelezi. A házipénztáradó a törvényben meghatározott adóalap után fizetendő különadó (vagyon típusú adó), amelyet az adóalanyok akkor kötelesek megfizetni, ha az adóévben az átlagos napi készpénz záró egyenlegük a törvényben meghatározott elismert pénzkészletet meghaladja. A társas vállalkozás az adóévi könyvviteli nyilvántartása alapján a Hpt. 2. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint megállapított adóalap után 20 százalék mértékben állapítja meg, és fizeti be a különadót, amely a központi költségvetés bevételét képezi.

A különadó alapja a társas vállalkozás átlagos napi készpénz záró egyenlegének (Hpt. 3. § 2. pont) a törvény szerint elismert pénzkészlettel (Hpt. 3. § 3. pont) csökkentett pozitív összege.

A különadót az adózó a társaságiadó-bevallásában vallja be, és az adóév utolsó napját követő 150. napon kell azt megfizetnie. [Hpt. 2. § (3) bekezdés.]

4. Az Alkotmánybíróságnak – az indokolás 2. pontjában ismertetett indítványozói kifogások, továbbá annak 3. pontjában bemutatott törvényi szabályozás alapján – abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Hpt.-vel bevezetett új különadó nem függetlenítette-e olyan mértékben az adó jogintézményét annak az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos alapjaitól, amely már a kifogásolt törvény alkotmányellenességére vezet.

A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy ha a Hpt.-ben a törvényalkotó a készpénzfizetés adminisztratív eszközzel történő korlátozása mellett döntött, akkor az adó, mint jogintézmény „kvázi szankcióként” (jogkövetkezményként) lehet-e alkotmányos eszköze az említett korlátozás (jogalkotói célok) gazdasági kényszerrel való érvényre juttatásának.

Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában vizsgálta az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt közteherviseléssel kapcsolatos alkotmányi rendelkezés érvényesülésének szempontjait.

Az Alkotmánybíróság a lefolytatott alkotmányossági vizsgálat során áttekintette az Alkotmány 70/I. §-hoz kapcsolódó korábbi határozatait, és azok jelen ügyben is irányadó elvi jellegű megállapításait az alábbiakban foglalja össze.

Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta, hogy az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok alapvető jogai között szabályozza a közteherviselés kötelezettségét, és annak alkotmányos korlátait, ami megfelelően irányadó a jogi személyekre is. [62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466, 467.]

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Alkotmány maga nem határozza meg a „közteher” fogalmát, ám kétséget kizáróan ide sorolhatók az államháztartásról szóló törvény szerint az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének a fedezetét szolgálják, az állam bevételi forrását jelentik.

Az Alkotmány 70/I. §-a tehát egyfelől minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet számára kötelezővé teszi a közterhekhez való hozzájárulást, másfelől alkotmányi felhatalmazást ad az állam számára ilyen célú kötelezések, befizetések törvényi szinten történő előírására. (821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.)

A jogalkotó széles keretek között mérlegelhet akkor, amikor a közteher mértékét megállapítja, és nagy szabadsággal rendelkezik abban a kérdésben is, hogy mit határoz meg a közteher tárgyaként, a közteherviselési kötelezettség kiinduló pontjaként milyen gazdasági forrást választ ki. (620/B) 1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.)

Az Alkotmánybíróság a 448/B/1994. AB határozat indokolásában ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adó tárgyának ez alapján történő meghatározása során nem korlátlan; az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt közteherviselési kötelezettséget előíró alkotmányi rendelkezés értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. (ABH 1994, 724, 727.)

Az Alkotmány a közterhekhez való hozzájárulás tekintetében a jogalkotóval szemben egyetlen követelményt fogalmaz meg, azt, hogy az adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, azaz álljon azzal arányban. (1558/B/1991. AB határozat ABH 1992, 506–507.)

A közteher és az annak viselésére kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyai közötti kapcsolatot vizsgálva az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgárok (alanyi kötelezettek) jövedelmi és vagyoni viszonyai, helyzetével. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.)

Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti ingyenes értékpapír adózására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata során a 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásában rámutatott arra is, hogy az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem kezelhető adóköteles jövedelemként (ABH 1993, 41, 45.) A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-a alapján

az alanyi kötelezettek jövedelmi helyzete (viszonya) és a fizetendő közteher között fennálló kapcsolatot vizsgálta, és ez alapján mondta ki azt, hogy amennyiben a személyi jövedelemadóztatásban a jogalkotó bizonyítható módon olyan jövedelmet von adókötelezettség alá, amelyet az adóalany ténylegesen meg sem szerzett, akkor átlépi az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlátot.

Az alanyi kötelezett által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem esetében a közteher (adó) és az alanyi kötelezett jövedelmi helyzete (viszonya) között semmilyen kapcsolat nem mutatható ki, s ez ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével.

Az Alkotmánybíróság – az indítványozók által is felhívott – 31/1998. (V. 25.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta azt a kérdést, hogy amennyiben a törvényhozás a készpénzfizetés adminisztratív korlátozása mellett dönt, úgy az adó felhasználható-e a korlátozás gazdasági kényszerrel való érvényre juttatására olyan módon, hogy a korlát átlépése esetén az alanyi kötelezettek (adózők) számára az adófizetési kötelezettség joghátrányként, „kvázi szankcióként” jelentkezik.

Határozata indokolásában az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá: „a törvényhozó hatalom dolga – és egyben politikai felelőssége – megítélni, hogy Magyarországon egyfelől adottak-e a feltételek a készpénzfizetés radikális visszaszorításához, ez nem okoz-e aránytalan hátrányt a gazdasági élet egyes szereplői számára, másfelől hogy ennek érdekében elengedhetetlen-e az adminisztratív korlátozás, nem célravezetőbb-e az anyagi ösztönzés mind az állam, mind a pénzügyi intézetek részéről. Ezt tehát – mint gazdaságpolitikai mérlegelés körébe tartozó kérdést – az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. (...) Noha az államnak a piacgazdaság viszonyai között is megvan az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen sem tartozik bele, hogy a piacgazdaság tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva, a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az adó jogintézményének adminisztratív korlátozás megszegéséhez kapcsolódó »kvázi szankcióként« való alkalmazása a vizsgált három törvényben az adót olyan mértékben függetlenítette az Alkotmány 70/I. §-ától, hogy a sérelmezett rendelkezések nincsenek összhangban a jogalkotói felhatalmazással való visszaélésnek az alaptörvény 2. § (1) bekezdéséből levezethető, a demokratikus jogállamokban általánosan elfogadott tilalmával; s valójában a sérelmezett rendelkezések mindhárom adónem esetében ténylegesen meg nem szerzett jövedelem adóztatását jelentik.

Ezért az Alkotmánybíróság a sérelmezett törvényi rendelkezéseket a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.” (ABH 1998, 240, 247, 249–250.)

5. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ához kapcsolódó, fent idézett határozataiban megfogalmazott elvi tételeire, valamint az Abh.-ban foglaltakra is figyelemmel a jelen ügyben az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét állító indítványokhoz kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg.

Az Alkotmány 70/I. §-a alkotmányos felhatalmazást biztosít a törvényalkotónak arra, hogy az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jogalanyok (alanyi kötelezettek) számára a közterhekhez való arányos hozzájárulás biztosítása érdekében új adónem törvényi úton történő bevezetésével adófizetési kötelezettséget írjon elő.

Az új adónem formájában megjelenő, az alanyi kötelezettek oldalán előírt adófizetési kötelezettségnek az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt egyetlen alkotmányi korlátja az, hogy az új adónem nem szakadhat el az adó, mint jogintézmény alkotmányos funkciójától (közterhekhez való arányos hozzájárulás), nem függetlenedhet az alanyi kötelezettek vagyoni és jövedelmi viszonyaitól, helyzetétől.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügy elbírálása során is tekintettel volt arra, hogy az Alkotmány 70/I. §-a nem határozza meg a jövedelem, illetve a vagyon alkotmányi fogalmát, ezeket a fogalmakat az egyes anyagi adójogszabályokban a jogalkotó határozza meg. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági vizsgálat alá vont konkrét adójogszabály rendelkezései alapján esetről esetre, a szabályozás – így különösen az adótárgy – összes sajátosságának a figyelembevételével kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz való kötöttség keretei között maradt-e a szabályozás kialakítása során.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti a korábbi határozataiban már kifejtett azon álláspontját, hogy a törvényalkotó új adónem törvényi szabályozása során széles körben mérlegelhet abban a kérdésben, hogy milyen gazdasági forrást választ az adó alapjául, illetve, hogy miként határozza meg az adóalapot.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt egyetlen alkotmányi korlát valamennyi, a jogalkotó által szabályozott adó esetében fennáll, függetlenül attól, hogy milyen típusú adóról van szó, illetve, hogy a konkrét anyagi adójogszabály milyen adótárgyat adóztat.

6. A házipénztáradót a törvényalkotó vagyoni típusú különadóként szabályozta, azaz adóztatandó gazdasági forrásként az alanyi kötelezettek vagyónát jelölte ki.

Ebből következően az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a házipénztáradó – mint vagyoni típusú különadó – megfelel-e az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt arányos közteherviselésre vonatkozó alkotmányi kötelezettségnek, az új adó szabályozása során – a házipénztár rendeltetésére és a szabályozás összes sajátosságára figyelemmel – a törvényalkotó nem lépte-e át az említett alkotmányi rendelkezésben meghatározott alkotmányi korlátot.

Az Alkotmánybíróság a házipénztár rendeltetésének vizsgálata során abból indult ki, hogy az az adó megfizetésére kötelezett társas vállalkozások gazdálkodásához (működéséhez) szükséges készpénz rendelkezésre állását hivatott biztosítani, továbbá figyelembe vette, hogy a házipénztári pénzkészlet a társas vállalkozás mérlegében annak az eszközei között kimutatott olyan forgóeszköz, amely hektikusan változó összegű, és különféle jogcímenek befizetett készpénzből áll, és forrását tekintve nem homogén (a társas vállalkozás saját forrásain kívül idegen forrásokból származó készpénzt is tartalmazhat).

Az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a házipénztári készpénzállomány aktuális mértékét a társas vállalkozások által végzett gazdasági tevékenység jellege is meghatározza, és a házipénztárban elhelyezett készpénz nem felhalmozási, hanem a gazdasági tevékenység során és ahhoz kapcsolódóan felmerülő és készpénzben teljesítendő bevételek, illetve kiadások teljesíthetőségét (a zavartalan készpénzforgalmat) biztosító forgóeszköz.

Az Alkotmánybíróság a Hpt. szabályozását áttekintve megállapította, hogy az új vagyoni típusú adó nem áll közvetlen összefüggésben az alanyi kötelezettek (adó fizetésére kötelezett társas vállalkozások) jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaival (helyzetével), ebből következően az új adónem olyan mértékben eltávolodott az adó jogintézményének az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos alapjaitól, hogy ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

A Hpt. bevezető rendelkezéseiből és annak miniszteri indokolásából is kitűnően a törvényalkotó nem az adó alkotmányos funkcióját, ennek érvényesülését tekintette elsődleges jogalkotói célnak, hanem részben egy adminisztratív korlátozást (készpénzforgalom visszaszorítása), részben pedig a házipénztári készpénzállomány rendeltetésellenes használatának a megelőzését (visszaszorítását) kívánta elérni az adóztatás eszközével.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fent említett, és egyébként legitimnek tekinthető jogalkotói célok elérésének az adó jogintézménye (az új adónem bevezetése) nem lehet alkotmányos eszköze; a házipénztáradó „kvázi szankcióként” nem lehet az adminisztratív korlátozás megszegésének az adójogi jogkövetkezménye.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a házipénztáradó a társas vállalkozások által nem realizált, ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet, illetve vagyont von adókötelezettség alá. Az adóalap meghatározása során a törvényalkotó adóköteles vagyonnak tekinti a társas vállalkozás átlagos napi készpénz záróegyenlegének a törvényalkotó által elismert pénzkészlettel csökkentett pozitív összegét.

Az adóalapot képező – a Hpt. 2. § (3) bekezdése szerint megállapított – házipénztári készpénzállomány azonban az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem tekinthető az alkotmányi arányos közteherviselés alapját képező, a társas vállalkozások által ténylegesen megszerzett jövedelemnek, illetve vagyonnak.

A Hpt. alapján házipénztáradó fizetésére kötelezett társas vállalkozások házipénztári készpénzállománya, illetve

ennek bármely időpontban fennálló aktuális összege nem áll közvetlen összefüggésben az említett adóalanyok tényleges, és az alkotmányos közteherviselés alapjául fekvő jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaival, helyzetével.

Az adóalap meghatározása során a törvényalkotó figyelmen kívül hagyta továbbá azt a tény, hogy az adófizetésre kötelezett társas vállalkozások közül számos vállalkozás tevékenységéből (üzletmenetéből) eredően hosszabb távon a Hpt.-ben elismert pénzkészletnél nagyobb házipénztári készpénzállományt tart fenn úgy, hogy a házipénztárt rendeltetészerűen, céljának (a folyamatos működés biztosítását szolgáló készpénzállomány rendelkezésre tartása) megfelelően használja. Az említett vállalkozások esetében a házipénztáradó alkotmányos indok nélkül korlátozza azok vállalkozási tevékenységét, mindennapi üzletmenetét és jogszerű magatartáshoz kapcsol számukra hátrányos adójogi jogkövetkezményt.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekintti az Abh. indokolásában már kifejtett azon álláspontját, hogy a törvényalkotó az adó jogintézményét kizárólag az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott alkotmányi rendeltetésének megfelelő célra használhatja fel, az ettől eltérő jogalkotói célokat szolgáló, az adminisztratív törvényi korlátozás gazdasági eszközökkel történő kikényszerítését „kvázi szankciós” céllal biztosító adó az Alkotmány 70/I. §-ába ütközik, s mint ilyen, alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált törvényi szabályozáshoz kapcsolódóan megjegyzi, hogy a Hpt.-ben, illetve annak miniszteri indokolásában foglalt jogalkotói célok természetesen lehetnek a törvényhozó által kijelölt legitim célok, és alkotmányosan az sem kifogásolható, ha a törvényalkotó – adópolitikai megfontolásokat követve – az adó eszközével kívánja befolyásolni az adózók magatartását. E célok és megfontolások eléréséhez azonban a törvényalkotó kizárólag olyan alkotmányos eszközöket vehet igénybe, amelyek nem sértik az arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az adó kizárólag addig tekinthető ilyen alkotmányos eszköznek, amíg az alkotmányi rendeltetésének megfelelő célt (arányos közteherviselés) szolgálja, és az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között marad.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá azt is, hogy az adóigazgatási eljárás ellenőrzési szabályai lehetőséget biztosítanak a házipénztárat rendeltetésellenesen használó társas vállalkozások „kiszűrésére”, és a jogellenes magatartások szankcionálására. A készpénzforgalom visszaszorítására – amennyiben az a jelenlegi piacgazdasági viszonyok között indokolt – az adón kívül más gazdasági és pénzügyi szabályozók (ösztönzők) is rendelkezésre állnak. (A jogalkotó tehát a legitim jogalkotói célok és adópolitikai megfontolások megvalósítását szolgáló eszközök megválasztásában is széles körben mérlegelhet, ám ha az adó eszközét választja, akkor köteles az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi kereteken belül szabályozni, köteles az ebben foglalt alkotmányi korlátot betartani.)

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hpt. szabályozása ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével, ezért az Abtv. 42. § (2) bekezdése értelmében a kihirdetett, de hatályba még nem lépett törvény tekintetében kimondta, hogy az 2007. január 1-jén nem lép hatályba.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Hpt. alkotmányellenességét az Alkotmány 70/I. §-a alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

A határozat közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. november 13.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többség által elfogadott határozattal. Ennek oka elsősorban az Alkotmány 70/I. §-ának a többségtől eltérő értelmezése. A határozat szerint ugyanis a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény (Htv.) sérti a közteherviselés arányosságának az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos szabályát. Szerintem viszont az Alkotmány 70/I. §-a másként értelmezendő; ennek alapján a Htv. nem alkotmányellenes.

Az Alkotmány 70/I. §-a szerint „minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”. Az első kérdés, amit ennek kapcsán vizsgálni kell, hogy mi a közteher, és mi minősül a közteher viselésének. Közterhek az állam kiadásai, amelyek a (tágan értett) közösségi szolgáltatások fedezésére szolgálnak; ezek mértékét az állami költségvetés állapítja meg. A közteher viselése az állami kiadások egy adott időszakra (a pénzügyi évre) eső összegének a jogalanyok közötti felosztása, amelyet az állam az adókötelezettség feltételeinek és mértékének meghatározása útján, az adótörvényekben határoz meg. (Az állam egyébként kiadásait hitelből is fedezheti – jövőbeli adójövedelem terhére. Az állam hitelből fedezett kiadásai tehát – az adott pénzügyi évben – nem tartoznak a „viselendő közterhek” közé.) A közteherviselés alapvető jogi formája az adófizetési kötelezettség. Otto Mayer klasszikus definíciója szerint (Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Auflage, Leipzig 1924. II. köt., 316.) az adó az államnak nyújtandó pénzbeli szolgáltatás, amelyet a közhatalom a neki „alárrendelt” természetes és jogi személyek részére szab ki az állami bevételek növelése érdekében, általánosan szabályok alapján. E fogalom-meghatározás alapján az adó főbb ismérvei a következők: (1) ellenszolgáltatás nélküli; (2) pénzbeli szolgáltatás; (3) természetes vagy jogi személyeket egyaránt kötelez; (4) az állam bevételi forrása; valamint (5) törvényben megállapított.

Amellett, hogy a közteherviselést szolgáló különleges kötelezettségek alkotmányos alapját adja, az Alkotmány 70/I. §-a az adóigazságosság elvét is tartalmazza. Még megfogalmazásában is hasonlít Adam Smith első adózási elvéhez [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, V. ii. b (Oxford, 1976. II. köt., 825.)], amely szerint: „Minden állam alattvalói amennyire csak lehetséges képességeik arányában járuljanak hozzá a kormányzat költségeihez; vagyis az állam védelme alatt szerzett jövedelmük arányában. [...] Ezen elv megtartásában vagy elhanyagolásában áll, amit az adózás egyenlőségének vagy egyenlőtlenségének nevezünk.” Az adóigazságosság azt kívánja meg, hogy az adóalanyok terhelése egyenlő legyen, vagyis az adófizetéssel az adóalanyok azonos mértékű áldozatot hozzanak. Az adóigazságosságot az adórendszer egészének kell megvalósítania. Ezért az egyes adónemek (vagy adószabályok) alkotmányosságának vizsgálatakor a 70/I. § alapján mindig figyelembe kell venni az adórendszerben elfoglalt helyét, esetleg szerepét is.

A többségi vélemény szerint az Alkotmány 70/I. §-ából levezethető, hogy az adófizetésre kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyai, valamint a megfizetendő adó között közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia. Szerintem ilyen közvetlen kapcsolatot az Alkotmány nem kíván, annál kevésbé, mert ez a követelmény szigorúan véve csak az egyenes adók esetén érvényesülhet. A 70/I. § sokkal inkább az alkotmányon alapuló adókötelezettség speciális

korlátjaként értelmezendő, amely azt követeli meg, hogy az adókötelezettség a gazdasági adóalany fizetési és teherviselési képességeihez igazodjék, azaz ne legyen számára aránytalanul súlyos gazdasági teher. Ennek megítélése nyilván számos tényezőn múlik. Az Alkotmány a „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelés” mércéjét tartalmazza, amiből következik, hogy az adóterhelés elosztásában a törvényhozónak az adóalanyok gazdasági áldozatvállalásának egyenlőségét kell elérnie, ami nyilván nem azonos az adókötelezettség mértékének egyenlőségével. Ez különösen igaz az egyenes adók esetében, ahol az adó tárgya az adóalany megszerzett jövedelme vagy meglévő vagyona. Nehezebben mondható meg, mi minősül a gazdasági teherviselő képesség szempontjából „megfelelőnek” a közvetett adók (pl. Áfa, fogyasztási adók, vámok stb.) esetében, ahol az adó gazdasági alanya és az adó megfizetésére kötelezett nem azonos. Ebben az esetben az adót az értékesítő szedi ugyan be, de ténylegesen a végső felhasználó, a fogyasztó, a vásárló fizeti meg. Ebből következik, hogy a közvetett adó megfizetését a kötelezett el tudja kerülni azért, hogy az adófizetési kötelezettséget keletkeztető ügyletet (tipikusan szerződést) nem köti meg. A közvetett adók esetében az adó gazdasági alanya soha nem köteles az adófizetési kötelezettséget keletkeztető tényállás megvalósítására, az adóterher viselése így döntése eredményeként fogható fel. A közvetlen adók esetén az arányosság vizsgálatánál a legfőbb problémát az okozza, hogy az Alkotmány 70/I. §-a a közterhekhez való hozzájárulás, vagyis az adó –, illetve más vele egyenértékű járulékok – és a jövedelmi, vagyoni viszonyok arányosságát követeli meg. Az arányosság ebben az esetben, mint fentebb kifejtettem, az adóalany teherviselő képességét jelenti. Az előbbivel függ össze az adó arányosságának kérdése. Ez az adó tárgya és az adó mértéke közötti viszonyt fejezi ki. A közvetett adók esetében ez pusztán annyit jelent, hogy az adó mértéke általánosan kerüljön megállapításra, mert az adót közvetlenül megfizető alany, maga dönt arról, – mivel az adó az ügyleti ellenérték része – hogy az megfelel-e a vagyoni és jövedelmi viszonyainak, vagyis meg tudja-e azt fizetni.

A modern államok adórendszere, mint köztudott, az állami bevételek biztosítása mellett számos gazdaságpolitikai és társadalmi célt is szolgál. Az adópolitika az egyes államok gazdaság- és társadalompolitikájának egyik legfontosabb eszköze. Az Alkotmánybíróság mindaddig, az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességét elfogadva, következetesen elismerte a törvényhozó hatalom szabadságát a gazdaságpolitika alakításában. Az adópolitika a gazdasági szereplők magatartásának szabályozása, befolyásolása az adófizetési kötelezettség feltételeinek és mértékének meghatározásával. Az ilyen adófajták az állami bevétel biztosítása mellett adóalany (nem feltétlenül csak) gazdasági magatartását kívánják módosítani. Az állam a szabályozó adó útján befolyásolni kíván valamilyen gazdasági magatartást azzal, hogy az adó gazdasági alanyát az adóterhelés csökkentésével vagy növelésével (vagy feltételei és mértéke meghatározásával) az állam által kívána-

tosnak tartott magatartásra ösztönzi, a nem kívánatosról pedig visszatartani törekszik. Az ilyen adó a jogilag megengedett magatartások közül egyeseket költségesebbé, másokat kevésbé költségessé tesz, ami – a törvényhozó elgondolása szerint – módosítja az adóalanyok gazdasági viselkedését; a cél elérése azonban az adóalanyok döntésétől függ. A regulatív adó sajátossága ugyanis, hogy más adóktól eltérően – ahol az adó megfizetésére kötelezett alanynak nincs lehetősége az adófizetési kötelezettség törvényes elkerülésére – a jogalkotó választást kínál az adó gazdasági alanya számára, az állam által nem kívánatosnak tartott magatartástól való tartózkodás és az adófizetési kötelezettség elkerülése vagy csökkenése között. A szabályozó adók a törvényhozó által elősegíteni kívánt az ösztönzött magatartás szempontjából kedvezménynek, az elkerülendőnek tartott magatartás szempontjából viszont többlet adóterhelésnek tekinthetők. A szabályozó adók választási lehetőséget kínálnak, az adóterhet egyáltalán nem, illetőleg kisebb mértékben viselő magatartás, és a nagyobb adóterherrel járó magatartás – pl. a dohányzás vagy a nem dohányzás – között. Ebből következik, hogy a szabályozó adók nagyon nehezen lehetnek az Alkotmány 70/I. §-a alapján az adó kötelezettje szempontjából alkotmányellenesek, mivel ha céljukat eléri, nem (vagy kisebb mértékben) keletkezik adókötelezettség, amiért is ilyenkor az adóalany aránytalan megterhelése fogalmilag kizárt.

A házipénztáradó is a szabályozó adók csoportjába tartozik. A törvény célja preambuluma szerint a készpénzforgalom visszaszorítása. E szabályozási cél elérését szolgálja a törvényben meghatározottnál magasabb összegű házipénztári készpénzkészlet után fizetendő adó, amely a társas vállalkozások számára többletterhet jelent. A jogalkotó ennek az új adónak a bevezetését azzal indokolta, hogy a vállalkozások saját átlagos napi készpénzforgalmát jelentősen és hosszú időn keresztül meghaladó házipénztár léte, már nem a vállalkozás működéséhez szükséges készpénz-állománynak tekintendő, hanem sokkal inkább a vállalkozás saját vagyonának, sőt legtöbb esetben személyes célra felhasznált jövedelemnek. Annak eldöntése, illetve megítélése, hogy ez a szabályozás hatékony eszköz-e a kívánt cél eléréséhez, a jogalkotó kompetenciájába tartozik. Alkotmányjogi szempontból kizárólag azt lehet értékelni, hogy a törvényhozó célja megvalósítására a választott eszköz alkalmas-e. Erre a kérdésre igenlő válasz adható, mivel a házipénztáradó költségesebbé teszi a készpénzforgalmat, mint a pénz- és elszámolás-forgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés 13. §-ában meghatározott, belföldi forgalomban alkalmazható egyéb fizetési módokat, vagyis a bankszámlák közötti fizetések, vagy a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök alkalmazását. Ez a tény pedig egyértelműen bizonyos fizetési eszközök alkalmazására ösztönzi a pénztulajdonosokat. A szabályozás nem tiltja a készpénzzel történő fizetést, de a velejárási magasabb adó költségek révén a törvényhozó szerint kívánatosnak ítélt magatartásra, vagyis a készpénz-fizetés elkerülésére ösztönöz. A készpénzfizetés visszaszorítása ugyanakkor adóigazga-

tási célként is elfogadható, mivel a készpénzzel bonyolított tranzakciók ellenőrizhetetlenségük miatt az adóelkerülő árnyékgazdaság (más szóval „fekete gazdaság”) számára kedvező lehetőséget kínálnak.

Befejezésül érdemes megemlíteni, hogy az adótörvények alkotmányosságának nem egyetlen alkotmányos mércéje az Alkotmány 70/I. §-a. Az adótörvények (mint minden törvény) ellentétesek lehetnek az Alkotmány bármely más, nem az adózásról, illetve a közteherviselésről szóló rendelkezésével is, olyannyira, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában legtöbbször – egy esetet kivéve – nem a 70/I. § alapján találta alkotmányellenesnek az egyes adójogi szabályokat. Egy adótörvény lehet alkotmányos a 70/I. § alapján, de alkotmányellenes az Alkotmány más normáiba ütközés miatt. Az adójogi törvények tartalma alapján legtöbbször az Alkotmány 70/A § (1) bekezdése, a jogállami klauzula [2. § (1) bekezdés] és a tulajdonjog védelme (13. §) lehet egyes adótörvények alkotmányellenességének alapja. A többségi határozatban követett 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglalt megsemmisítés is meggyőzőbben indokolható lett volna a 70/A. § (1) bekezdésével, mint a 70/I. § alapján.

Budapest, 2006. november 13.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak sem a rendelkező részével, sem az indoklásával nem értek egyet.

1. A határozat egyrészt arra alapítja a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény (a továbbiakban: Hpt.) alkotmányellenességének megállapítását, hogy a törvényhozó nem az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott alkotmányi rendeltetésének megfelelő célra, hanem adminisztratív törvényi korlátozás kikényszerítésére „kvázi szankcióként” szabályozta a házipénztáradót.

Ezen érvelés megalapozásaként precedensként a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapításából indult ki.

Alláspontom szerint ebben az ügyben az Abh.-t nem lehet precedensnek tekinteni. Az Alkotmánybíróságnak abban az ügyben egészen más jellegű szabályozás alkotmányosságáról kellett döntenie. Az Abh.-ban elbírált szabályozás az adózót egyébként az adójogszabályok alapján alanyi jogként megillető költségek elszámolásának lehetőségéből, illetőleg az Áfa levonásának lehetőségéből zárta ki akkor, ha a jogszabályban meghatározott értékhatár felett készpénzzel fizetett. Azaz a készpénzfizetés tényéhez fűztek adójogi következményeket. Az Abh. egyértelműen úgy veti fel az alkotmányossági problémát, hogy amennyiben a törvényhozás a készpénzfizetés adminisztratív korlátozása mellett dönt, adójogi jogkövetkezmények „kvázi

szankcióként” alkalmazhatók-e erre a célra. A vitatott szabályok értelmezése alapján arra a következtetésre jut, hogy azok „jogellenesség nélkül, »kvázi szankcióként« olyan alanyi jogától fosztják meg az adóalanyt, amely egyébként a szóban forgó adónem jogi természetéből szükségképpen folyó jogként megilletné.” Ezt a szabályozást minősítette alkotmányellenesnek.

A Hpt.-ben foglalt szabályozás alapjaiban tér el az Abh.-ban elbírált szabályozástól, nem a készpénzfizetés ténye az adójogi szabályozás alapja, és nem már meglévő adójogi szabályozás által biztosított alanyi jogosultságokat von meg a jogi szabályozás, hanem egy önálló adónemet statuál, a vállalkozás vagyonának egy elemére, a házipénztárban levő készpénzre állapít meg adófizetési kötelezettséget.

Alláspontom szerint a házipénztáradó nem tekinthető „kvázi szankció”-nak. A házipénztáradó, mint minden közteher alapvetően közkiadások fedezésére, állami bevételi célokat szolgál, ugyanakkor olyan adónem, amelyet gazdaságpolitikai célokra, az adózói magatartás befolyásolására is felhasznál az állam. Az adójogi szabályozás nem klasszikus hatósági eszközökkel – hatósági tilalmakkal, gazdasági magatartások jogellenessé nyilvánításával és szankcionálásával – kívánja elérni a nem kívánatos adózói magatartás visszaszorítását, hanem választást enged a vállalkozónak. A vállalkozó gazdasági érdekeinek mérlegelése alapján választhat: a törvényben meghatározott mértékre csökkenti a házipénztárban tartott készpénz összegét, vagy vállalja a többlet után az adó megfizetését. Amennyiben a vállalkozó gazdasági érdekeit mérlegelve nem az állam által kívánatosnak tartott magatartást választja, azt nyilvánvalóan azért teszi, mert számára gazdaságilag hasznos, s az állam az adón keresztül részesedik a vállalkozó számára egyéni hasznot hajtó gazdasági törekvés eredményéből. Az adó tehát ebben az esetben nem szankcióként funkcionál. Ellenkezőleg, éppen arról van szó, hogy – jogszabályi tilalom és szankció alkalmazása helyett – az adózók gazdasági magatartását gazdasági eszközzel befolyásolja az állam. A modern állam a gazdálkodó szervezetek gazdasági magatartásának befolyásolásában gyakran alkalmazza – a gazdasági döntések befolyásolására a klasszikus hatósági eszközöknél alkalmasabb és a gazdálkodó szervek gazdasági döntési lehetőségeit kevésbé korlátozó – adójogi eszközökkel való igazgatást. [A német jogban az adók egyik fajtájaként különböztetik meg ezeket az adókat (Lenkungssteuer). Alkotmányjogi megközelítésére ld.: Josef Insensee und Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsechts 88. § Paul Kirchhof: Staatliche Einnahmen 53–62 pontok 111–116. oldal.]

2. A Hpt. alkotmányellenessége megállapításának másik indoka, hogy – mivel a társas vállalkozások által nem realizált, ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet, illetőleg vagyont von adókötelezettség alá – a házipénztáradó nem áll közvetlen összefüggésben az adófizetésre kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyaival, ebből következően eltávolodott az adó jogintézményének az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos alapjaitól.

Az Alkotmánybíróság 16 éves adójogi gyakorlatának elvi kiinduló pontja az volt, hogy a költségvetés bevételi forrásainak meghatározása az alkotmányos államban az Országgyűlés hatásköre, s a gazdaságpolitika alakításáért a Kormányt terheli a felelősség.

Az Alkotmány 70/I. §-ának alkotmánybíróági értelmezése következetesen az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességén nyugodott. Az Alkotmány 70/I. §-ának az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességén nyugvó értelmezése alapján az Alkotmánybíróság folyamatosan hangsúlyozta, hogy a törvényhozónak az adójogi szabályozásban a 70/I. § alapján rendkívül széles az alkotmányos mozgásteret. Határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az adójogi szabályozásban megnyilvánuló jogalkotói mérlegelés megítélésére a gazdaságpolitikailag semleges Alkotmány csak korlátozott mértékben ad lehetőséget. A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés. Alkotmányossági kérdéssé az akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő, vagy diszkriminatív módon történik. [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 542.; 59/1995. (X. 6.) AB hat. ABH 1995, 300.; 963/B/1993. AB hat. ABH 1996, 440.; 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 429.]

Ez az álláspont jelenik meg a tervezet indokolásában alapul vett Abh.-ban is: „az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azért, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységi fajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít vagy nem részesít. E tekintetben a törvényalkotó „alkotmányos mozgásteret” rendkívül széles.” [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 246.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes volt abban is, hogy az Alkotmány 70/I. §-ából nem következik, hogy a közteherviselési kötelezettség alapja csak valamilyen jövedelem vagy vagyon lehet. Több határozatában kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány e rendelkezése nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és a vagyont kell, illetve lehet közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közterhek viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie. [448/B/1994. AB határozat ABH 1994, 724, 726.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304.; 1103/B/1998, ABH, 2002, 916, 918.; 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH, 2005, 31, 52.]

A közteherviselési kötelezettség forrásának meghatározásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság következetesen úgy foglalt állást, hogy mivel az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen írhat elő fizetési kötelezettséget, ezért a törvényalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 666/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.; 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540–541.; 574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755, 758.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.]

Az Alkotmánybíróság szinte minden adójogi határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/I. §-a alapján az adónak a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyainak kell megfelelnie, azzal arányban kell állnia. A 70/I. § e tényállási eleme alapján a közteher forrásának megválasztása tekintetében a kötelezett adófizetési képessége volt az alkotmánybíróági megítélés alapja. Ebből kiindulva nem tekintette alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely a kötelezett tulajdonából kikerült vagyontárgy után is előírta a közteher megfizetésének kötelezettségét (73/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 608, 609.; 777/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 749, 751.; 662/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 880, 885.), és ebből kiindulva ítélte meg úgy, hogy az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik az, hogy adófizetési kötelezettséget a jövedelemadóknak szempontjából veszteségesnek tekintendő vállalkozóknak előírni nem lehet. (122/B/1996. AB határozat, ABH 2002, 737, 746.; 56/B/2001. AB határozat, ABH 2001, 1504, 1510; 630/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 798, 801.; 682/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1089, 1091–1092.)

Az Alkotmánybíróság a gazdasági forrás, az adótárgy megválasztása tekintetében eddig egyetlen követelményt állított, mégpedig azt, hogy a közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. A kiválasztott gazdasági forrásnak összefüggésben kell állnia a jövedelemmel, illetőleg vagyonnal. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 727.; 357/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1321, 1326.; 905/B/2000. ABH 2003, 1633, 1637.; 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1453.) Ilyen összefüggés hiányában állapított meg alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor, amikor a törvényhozó az egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettségét, mint adó jellegű fizetési kötelezettséget a személyi igazolvánnyal való rendelkezés tényéhez, illetőleg ahhoz kötötte, hogy jogszabály szerint azzal rendelkezni kell. A fizetési kötelezettséget olyan feltétel alapján írta elő, amelynek a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés szempontjából nincs relevanciája. [37/1997.

(VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234, 242.] Ugyanebben a határozatában ugyanakkor nem minősítette alkotmányellenesnek az egészségügyi hozzájárulásnak azt a szabályozását, amely a közteher alapjául szolgáló forrásként önmagában a vállalkozás tényét, a foglalkoztatást, mint „potenciális gazdasági forrást”, jogi státust határozta meg. (ABH 1997, 234, 242–243.; megerősítette a 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 976, 979.; 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1454.)

Az Alkotmánybíróság a ténylegesen meg nem szerzett jövedelemre hivatkozással az Alkotmány 70/I. §-a alapján jövedelemadó típusú adók esetében állapította meg egyes adójogi rendelkezések alkotmányellenességét. [3/1993. (II. 4.) AB határozat, ABH 1993, 41, 45.; 57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 286.; 5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55, 62.; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 249–250.]

A 448/B/1994. AB határozatában ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek azt a szabályozást, amely adóalapot növelő tényezőként kiadás, kamatfizetési kötelezettség figyelembevételét írta elő. E határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen érvelt: „A jogalkotó ebben az esetben az adóalanyok által alkalmazott megoldást olyan gazdasági előnynek látta, mellyel kapcsolatban az állam – adóbevételeinek védelme céljából – adókötelezettséget létesített. A létesített adókötelezettség mértékének meghatározása során a jogalkotó az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megtartotta az Alkotmány rendelkezéseit, az adó mértéke sem nyilvánvalóan túlzottan, sem aránytalanul nem tekinthető, mint-hogy a saját tőke négyszeresét meghaladó kölcsön kamatáról van szó. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztására és az adótárgynak ennek alapján történő meghatározására nem korlátlan és a jövedelmi, valamint vagyoni viszonyok alapján történő közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében kiadásnak, kifizetett kamatnak az adóztatása általánosan nem elfogadható megoldás. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a jelen ügy tárgyává tett rendelkezés megmarad az arányosság és a jövedelmi, vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között és aránytalanul azért sem tekinthető, mert vele szemben éppen az adókötelezettség alóli kibúvás lehetősége áll.” (ABH 1994, 724, 726.)

A Hpt. a társas vállalkozások vagyonának egy részét, a házipénztárban lévő készpénznek az elismert pénzkészletet meghaladó részét vonja adófizetési kötelezettség alá, amely forrásától függetlenül a vállalkozás rendelkezése alatt áll, a vállalkozás gazdasági céljainak megvalósítását szolgálja. Ennek alapján közvetlen összefüggése a vállalkozás vagyoni viszonyaival nem vitatható.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a törvényhozó által az adó gazdasági forrásának megválasztásával összefüggésben kialakult – ismertetett – gyakorlata alapján a Hpt. alkotmányellenessége az adózó jövedelmi és vagyoni viszonyaival való

összefüggés hiánya miatt az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem állapítható meg.

Budapest, 2006. november 13.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 684/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 139. számában.

62/2006. (XI. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok, továbbá alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 196. §-ában az ellenvetés intézménye, továbbá a X. Fejezetben a vádemelési határidő szabályozásánál nem nyújtott hatékony jogvédelmi eszközt a büntetőeljárásban részt vevő személyeknek a nyomozó hatóság és az ügyész számára megállapított törvényi határidők túllépése ellen.

Az Országgyűlés jogalkotói feladatának 2007. március 31. napjáig köteles eleget tenni.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 216. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt, amely szerint a törvényalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy a nyomozó hatóság és az ügyész eljárása ellen a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény IX. fejezete IV. Címében nem biztosította a bírósági jogorvoslatot.

4. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 216. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott határidők túllépéséhez kapcsolódó jogkövetkezmények megállapítására és a rendelkezések kiegészítésére irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészség B. 6210/2004/I–III. számú, valamint a B.6210/2004/2-II. számú tájékoztatása ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A nyomozó hatóság és az ügyész részéről elkövetett eljárási szabálysértések jogkövetkezményeinek, illetve a bírósági jogorvoslat hiányának egyes kérdéseivel összefüggésben több indítvány, valamint egy alkotmányjogi panasz érkezett. Ezeket az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) [a továbbiakban: Ügyrend] 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1.1. Az indítványozó eredetileg a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi Be.) 145. § (1)–(6) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt fordult az Alkotmánybírósághoz. A rendelkezések szerint a nyomozó hatóság a nyomozás befejezésétől számított 8 napon belül volt köteles az iratokat az ügyésznek megküldeni, akinek 30 napon belül kellett eldöntenie, hogy vádat emel, pótnyomozást rendel el, a nyomozást felfüggeszti vagy megszünteti. A határidőt kivételesen 30 nappal lehetett meghosszabbítani.

Az indítványozó álláspontja szerint a 145. § sértette az Alkotmány 55. § (1) bekezdését, mivel a jogszabályhely a személyi szabadságtól megfosztásra irányuló eljárás tekintetében „joghézagot” tartalmazott, továbbá ellentétes volt az 1973. évi Be. 9. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, amely szerint bírósági eljárás csak törvényes vád alapján indulhatott.

Az indítványozó a joghézagot abban látta, hogy az 1973. évi Be. 145. §-a nem rendelkezett arról, „milyen eljárás követendő, illetve melyik szerv által, és milyen eljárási cselekmények foganatosíthatók abban az esetben, amennyiben az ebben a szakaszban meghatározott intézkedések megtételére előírt szigorúan záros határidők már eltelték”. Álláspontja szerint „a joghézag miatt a kérdéses jogszabályhelyben meghatározott cselekmények ügyészség általi megtételére előírt határidők elmulasztásával az ügyészség elvesztette a hatáskörét és az illetékességét az adott ügyben történő további eljárásra, tehát az eljárási jo-

gosítványa automatikusan érvényét veszíti.” Sérelmezte, hogy az 1973. évi Be. 145. §-ának egyetlen szabálya sem rendezte: „a harminc napon túli jogvesztés bekövetkezésekor melyik az a hatóság, amely kimondja azt, hogy jogvesztés következett be, és ennek következtében időn túliság miatt az eljárás nem folytatható”. Ezért kérte a „joghézag miatt alkotmányellenes jogszabály” megsemmisítését, illetőleg a joghézag megszüntetését.

1.2. Az indítványozó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) hatálybalépését követően az indítványt a Be. 216. § (1) és (3) bekezdése tekintetében tartotta fenn. Az indítvány kiegészítéseként – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az eljárási garanciák és a jogállamiság összefüggéseire, valamint az Alkotmány 57. § (2) bekezdése alapján a büntető hatalom gyakorlásának állami kockázatára hivatkozva – az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását kérte, hogy a Be. 216. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott határidők elmulasztása jogvesztőnek minősül, a határidőn túli ügyészi vádemelés nem felel meg a törvényes vád követelményeinek, így a határidőn túl benyújtott vádemelés folytán megindított bírósági eljárás – a törvényes vád hiánya miatt – törvényt sértő, azaz jogellenes.

1.3. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdésének, valamint 37. §-ának rendelkezéseire hivatkozva csak a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és a megfelelő jogszabályhely megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlata szerint – eljárásában az indítvány tartalmát és nem elnevezését tekinti irányadónak. Mivel az indítvány tartalmilag mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére is irányult, az Alkotmánybíróság ebből a szempontból is elbírálta.

1.4. Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét az indítványról.

2.1. A másik indítványozó a nyomozó hatóság, illetve az ügyész számára az 1973. évi Be.-ben előírt „ügyintézési” határidők túllépése elleni hatékony jogorvoslat hiányával összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

Az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslatához való jog sérelmének tartotta azt, hogy az 1973. évi Be. az érintettek számára nem nyújtott hatékony jogvédelmi eszközt arra az esetre, ha az ügyészség és a nyomozó hatóság elmulasztja a törvényben előírt „ügyintézési” határidőket. Az indítványozó hivatkozott a 72/1995. (XII. 15.) AB határozat megállapítására, miszerint „[a] jogbiztonság és a jogállamiság alkotmányos követelménye sérül ezért ama törvényhozói mulasztás miatt, mely az egyébként tételesen előírt ügyintézési határidők – a közigazgatási szerv mulasztásából eredő – be nem tartása ellen nem nyújt hatékony jogvédelmi eszközt az ügyfél számára.” (ABH 1995, 351, 354–355.)

2.2. Az 1973. évi Be. hatályon kívül helyezését követően az indítvány módosításával kapcsolatos alkotmánybírósági felhívásra az indítványozó nem nyilatkozott.

Az Alkotmánybíróság a hatályát vesztt jogszabály alkotmányellenességét – az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – nem vizsgálja. Ugyanakkor, ha az indítványban megjelölt jogszabály időközben hatályát veszti, de a helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést, akkor az új rendelkezés tekintetében folytatja az eljárást. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 1271/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1183, 1185.) Ez irányadó a jelen ügyben is, mivel a Be. sem változtatta meg az indítványban sérelmezett szabályozási helyzetet.

3. A harmadik indítványozó azt kifogásolta, hogy a Be. IX. Fejezet IV. Címe – 195–199. §: „Jogorvoslat a nyomozás során” – a „nyomozó-vádhatóság” eljárási szabálysértései esetén nem ad jogorvoslati lehetőséget a bíróság előtti felülvizsgálatra. Álláspontja szerint ez sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését (bírósághoz fordulás joga) és 57. § (5) bekezdését (jogorvoslati jog). Ezért az Abtv. 1. § e) pontja alapján – figyelemmel a 49. § (1) bekezdésre – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére tett indítványt.

Az indítványozó ezen túlmenően az Abtv. 1. § d) pontja alapján – figyelemmel a 48. § (1) bekezdésre – alkotmányjogi panasszal élt a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészség B. 6210/2004/I–III. számú, valamint a B. 6210/2004/2-II. számú – általa határozatként megjelölt – tájékoztatása ellen. Véleménye szerint a Be. 195. § (4) bekezdésének második mondatában és a 196. §-ban foglalt azon rendelkezések, amelyek az ügyészi határozat elleni jogorvoslat elbírálását csak az ügyészi szervezeten belül teszik lehetővé, sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát, ezért kérte e rendelkezések megsemmisítését. Kérte továbbá e rendelkezések „alkalmazhatósága kizárását a Nyom 154/2002. sz., KÜNYH, Legfőbb Ügyészség előtti nyomozati eljárás, illetve a XI.B. 1521/2004 sz PKKB előtt büntetőeljárás tekintetében, a KÜNYH Nyom. 154/2002 2004. április 14.-én kelt vádirat, továbbá a Bp.-i V–XIII: kerületi Ügyészség B.6210/2004/I–III. sz. Bp. június 17-én, illetve B.6210/2004/2-II.sz. 2004 szeptember 22. keltű határozatai tekintetében.”

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a következő rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatáro-

zott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

[...]

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

2. A Be. rendelkezései:

„2. § (1) A bíróság az ítékezés során törvényes vád alapján jár el.

(2) Törvényes a vád, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi.”

„3. § (3) Ha e törvény kivételt nem tesz, a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság határozatai, valamint az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedései ellen, illetőleg, ha e törvény azt lehetővé teszi, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye.”

„64. § (1) Az egyes eljárási cselekmények teljesítésére nyitva álló időtartamot (határidő), illetve azt az időtartamot, amelynek két eljárási cselekmény között el kell telnie (időköz), a törvény határozza meg, és a határidőt a törvény alapján a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság állapítja meg. A határidőt órákban, napokban, hónapokban vagy években kell megállapítani.”

„195. § (1) Akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata rendelkezést tartalmaz – ha e törvény kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

[...]

(3) A panasznak – ha e törvény kivételt nem tesz – nincs halasztó hatálya. Kivételesen indokolt esetben a határozatot hozó, illetőleg a panaszt elbíráló a határozat végrehajtását a panasz elbírálásáig felfüggesztheti.

(4) Ha a határozatot hozó a panasznak három napon belül nem ad helyt, köteles azt haladéktalanul felterjeszteni az elbírálásra jogosulthoz. Az ügyész határozata elleni panaszt a felettes ügyész, a nyomozó hatóság határozata elleni panaszt az ügyész a hozzá érkezésétől számított tizenöt, megszüntető határozat esetén harminc napon belül határozattal bírálja el.

(5) A panasz elbírálásáról a panaszt tevőt – a határozat hatályon kívül helyezése, illetőleg a megváltoztatása esetén azokat is, akikkel a határozatot közölték – értesíteni

kell. A panaszt elbíráló határozat ellen további jogorvoslatnak – a (6) bekezdés eseteit kivéve – nincs helye.

(6) A 149. § (3) bekezdése, a 150. § (2) bekezdése, a 151. § (4) bekezdése, valamint a 153. § (2) bekezdése szerinti határozat, továbbá a 151. § (2) bekezdése szerinti ügyészi határozat elleni panaszt elutasító határozat ellen a kézbesítéstől számított nyolc napon belül a határozatot hozó ügyészségnél felülbírálati indítvány terjeszthető elő, az ügyészség a felülbírálati indítványt az iratokkal és indítványával együtt három napon belül megküldi a bíróságnak.

[...]

(8) A törvényben kizárt, az elkésett és a nem jogosulttól származó panaszt indokolás nélkül el kell utasítani.

196. § Az, akit az ügyész vagy a nyomozó hatóság intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása érint, e törvény eltérő rendelkezése hiányában ellenvetést tehet. Ha az ellenvetés megalapozott, a szükséges és indokolt intézkedéseket az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság megteszi.”

„216. § (1) Az ügyész, ha a 193. § (1) bekezdése szerinti eljárási cselekményt maga végezte, ennek megtörténte után, ha pedig azt a nyomozó hatóság végezte, az iratok hozzá érkezését követő harminc napon belül az ügy iratait megvizsgálja, és ennek eredményéhez képest

a) további nyomozási cselekményt végezhet, vagy az elvégzéséről rendelkezhet,

b) a nyomozást felfüggesztheti,

c) a nyomozást megszüntetheti,

d) vádat emel vagy határoz a vádemelés részbeni mellőzéséről, illetőleg a vádemelés elhalasztásáról.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt határidőt az ügyészség vezetője kivételes esetben harminc nappal meghosszabbíthatja. Nagy terjedelmű ügyben az ügyészség vezetőjének javaslatára a felettes ügyész kivételesen ennél hosszabb – legfeljebb kilencven napos – határidőt is engedélyezhet. A határidőt az (1) bekezdés a) pontjában szabályozott esetben a nyomozási cselekmény elvégzésétől kell számítani.”

„228. § (1) Akire nézve az ügyész e fejezet szerinti eljárásban hozott határozata rendelkezést tartalmaz, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

(2) Ha az ügyész a panasznak három napon belül nem ad helyt, azt haladéktalanul köteles felterjeszteni a felettes ügyészhez.

(3) A felettes ügyész a panaszt a hozzáérkezésétől számított tizenöt napon belül határozattal bírálja el. A felettes ügyész – ha a panaszt alaposnak találja – a határozatot megváltoztathatja, vagy hatályon kívül helyezheti, és a határozatot hozó ügyészt új határozat hozatalára utasíthatja, ellenkező esetben a panaszt elutasítja. A panaszt el kell utasítani akkor is, ha az elkésett vagy nem jogosulttól származik.

(4) A panasz elbírálásáról a panaszt tevőt – a határozat hatályon kívül helyezése, illetőleg a megváltoztatása esetén azokat is, akikkel a határozatot közölték – értesíteni

kell. A panaszt elbíráló határozat ellen további panasznak nincs helye.

(5) Vádemelés miatt nincs helye jogorvoslatnak.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

A)

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a Be. 195. § (4) bekezdésben „[a]z ügyész határozata elleni panaszt a felettes ügyész [...] bírálja el” szövegrész, továbbá a 196. § alkotmányellenességére alapozott alkotmányjogi panasz az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételei hiányoznak. Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

A rendelkezésre álló iratokból az Alkotmánybíróság megállapította: az indítványozó által megjelölt, a Budapesti V. és XIII. kerületi Ügyészség B. 6210/2004/1-III. számú, valamint a B. 6210/2004/2-II. számú levele nem ügyészi határozat, hanem csupán tájékoztatás, hogy a vádemeléssel az ügy bírósági szakaszba jutott, és az indítványozó beadványát továbbították a bírósághoz. Az alkotmányjogi panaszban sérelmezett szabályokat ténylegesen nem alkalmazták, az ügyészségi tájékoztatás nincs összefüggésben sem azzal, hogy az ügyész határozata elleni panaszt a felettes ügyész bírálja el [Be. 196. § (4) bekezdés], sem azzal, hogy az, akit az ügyész intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása érint, ellenvetést tehet, és az ellenvetés alapján a szükséges és indokolt intézkedéseket az ügyész teszi meg (Be. 196. §).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

B)

Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotót nem terheli alkotmánysértő mulasztás a miatt, hogy a Be.-ben a nyomozó hatóság és az ügyész számára a nyomozás és a vádemelés szakaszára meghatározott eljárási határidők túllépéséhez nem fűz büntetőeljárási jogkövetkezményeket, továbbá nem alkotmányellenes, hogy az ügyészi vádemelésre előírt határidő nem jogvesztő.

1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felha-

talmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság nemcsak akkor állapít meg alkotmányellenes mulasztást, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen jogszabály nincs, hanem akkor is, ha az adott kérdésben van ugyan szabályozás, de alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jogok érvényesítését veszélyezteti. [A gyakorlat összegezése pl. 17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 194.; 40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 443–444.; 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABK 2006. április, 274, 281.] A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához tehát két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek.

2. A Be. 64. § (1) bekezdése a határidőt az egyes eljárási cselekmények teljesítésére nyitva álló időtartamként definiálja. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy történt-e alkotmánysértő mulasztás a nyomozási, illetve a vádemelési szakaszban meghatározott törvényi eljárási határidők túllépésének szankcionálásánál.

2.1. A büntető igazságszolgáltatást érintő alkotmánybírósi döntések elvi alapja, hogy demokratikus jogállamban a büntetőhatalom az állam alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására. A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból a büntető igény érvényesítésének kötelezettsége következik. [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517–518.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazott alkotmányos követelmények érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű, hogy a törvényalkotó a büntető hatalom tényleges gyakorlására feljogosított és kötelezett szervezetek: a nyomozó hatóság, az ügyészség és a bíróság számára milyen határidőket állapít meg, és azokhoz milyen következményeket fűz. A hatóságok eljárási cselekményeinek teljesítésére meghatározott időtartamok többféle, a jogállamhoz, a tisztességes eljáráshoz, a személyi szabadsághoz és a védelem jogához tartozó alkotmányos értéket szolgálnak. Ezek: a büntetőeljárás folyamatosságának és mielőbbi befejezésének ösztönzése, az igazság kiderítését elősegítő eljárási alapelvek érvényesítése, az eljáró hatóságok cselekvésének kiszámíthatóvá tétele, az alkotmányos alapjogokat korlátozó eljárási cselekmények időbeli korlátozása, illetve szükségességének időszakkénti felülvizsgálata.

Az eljárási határidők garanciális jelentőségének hangsúlyozása nem ellentétes azzal, hogy a nyomozó hatóság és az ügyész eljárási cselekményeire megállapított határidők túllépésének – főszabályként – nincs büntető eljárási jogi következménye, azaz nincs jogvesztő vagy a megkésett eljárási cselekményt érvénytelenítő hatása, sőt a mu-

lasztó hatóság köteles a szükséges eljárási cselekményt mielőbb pótolni.

2.2. Az Alkotmánybíróság nem tekinti alkotmánysértő mulasztásnak, hogy a nyomozási szakaszban a törvényalkotó nem szankcionálta (jogvesztés, érvénytelenség) a Be.-ben a nyomozó hatóság és az ügyész határidő-túllépését.

Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban elutasította azt az indítványt, amely sérelmezte, hogy az államigazgatási eljárásról szóló akkor hatályos törvényben megállapított ügyintézési határidők nem jogvesztő jellegűek (ABH 1995, 351.). A határozat kifejtette: a törvényhozót nem terheli mulasztás az ügyintézési határidő túllépését jogvesztő hatállyal nem sújtó szabályozási megoldás miatt. Az államigazgatási szerv vagy az államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv az ügyfelek jogait és kötelezettségeit megállapítani hivatott hatóság. A törvényhozónak a jogbiztonság követelményét a szabályozás során feltétlenül szem előtt kell tartania. Sértené a jogbiztonság alkotmányos követelményét, ha a határidőt – akár objektív okból, akár elbírálói mulasztás miatt – túllépő hatóság döntését nem lehetne érvényesnek tekinteni, ugyanis vitás jogviszonyok tömege – sem köz-, sem magánérdekkel meg nem indokolhatóan – lezáratlanul maradna. (ABH 1995, 351, 352.)

A jelen ügyben a mulasztás megítélésénél szintén relevánsak azok a tételek, amelyeket a jogállamiság, ezen belül a jogbiztonság és az eljárási garanciák összefüggésére általánosságban a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban (ABH 1992, 59, 65.), a büntető hatalomra speciálisan pedig a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 77, 84–85.) fogalmazott meg az Alkotmánybíróság. Megállapította, hogy az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére. Ezek a jogállam céljai és feladatai. Az Alkotmány az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot. A büntető igény érvényesítésének eljárási módjával, a büntetőeljárással szemben azonban alapvető követelményként jelentkezik az igazság megállapítása a bűncselekmény elkövetése, az elkövető személye és büntetethetősége tekintetében. Ez alapvető feltétele annak, hogy a büntetőjogi felelősség kérdésében igazságos bírósági döntés szülessen. [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli. A jogállamban a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási jogi korlátok között kell folynia, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát pedig az állam viseli. Ez a kockázatelosztás az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciája [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1990, 59, 70.]. A büntető igény elévülési szabályai visszamenőleges módosítására irányuló törvényhozői törekvések kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította: nem hárítható az elkövetőre annak terhe, hogy az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő bün-

tetés kiszabása nem teljesülhet. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam rosszul vagy egyáltalán nem érvényesítette a büntető igényét, és közömbös az is, hogy milyen okból [11/1992. (III. 5.) AB határozat ABH, 1992, 77, 92.]. Ezekből az alkotmányos tételekből azonban nem következik, hogy az alkotmányos büntetőjog garanciarendszere teljesen kizárja az olyan eljárás megoldásokat, amelyek csökkentik a büntető igény érvényesítése kudarcának állami kockázatát [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254–255.].

Az Alkotmánybíróság ilyen kockázat-csökkentő megoldásnak tekintti, hogy a nyomozó hatóság, valamint az ügyész határidő-túllépését a Be. nem szankcionálja jogvesztéssel vagy érvénytelenséggel. Az eljárási határidők hatósági túllépése ugyanis nem érinti az érvényesítendő büntető igényt; az állam büntető hatalma alapján a konkrét ügyekben eljáró hatóságok – objektív okokra visszavezethető vagy vétkes – késedelme, tétlensége a büntetethezre megállapított elévülési időn belül nem akadályozhatja meg a büntető felelősségre vonás folyamatának előre haladását. Az ügyésznek és a nyomozó hatóságnak az Alkotmányból és a hivatalból való eljárás alapelvéből fakadó kötelessége, hogy a büntetőeljárást megindítsa és folytassa, illetve megindításától és folytatásától elzárkózzon, ha annak törvényi feltételei fennállnak (Be. 6. §), függetlenül attól, hogy a törvényben az eljárási cselekményre előírt időtartam már eltelt. A Be. szabályozása megakadályozza, hogy az eljárási cselekményeknek (pl. feljelentés elutasítása, nyomozás megszüntetése, vádemelés) az előírt határidőn túli, így alakilag hibás teljesítése érvénytelenné tegye a hatóságok eljárását, holott azt sem az objektív igazság megállapítása, sem az eljárásban részt vevő személyek jogainak védelme nem indokolja.

A törvényalkotói mulasztás vizsgálatánál figyelembe kell venni azt is, hogy a konkrét büntetőeljárás a büntető hatalom gyakorlására feljogosított állami szervezetek tagjainak gyakorlati működése, amelyre nemcsak a Be., hanem a szervezeti és szolgálati viszonyokat szabályozó más törvények is érvényesek. Az eljárási határidők túllépése a nyomozó hatóság tagjainak, illetve az ügyészeknek olyan eljárási szabálysértése, amelyet a büntető eljárási jog rendszerén kívül, a foglalkoztatási jogviszony, illetve a fegyelmi és/vagy a büntetőjogi felelősség körében kell szankcionálni. A törvényalkotó a nyomozó hatóság tagjaira vonatkozó szabályokat a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényben, az ügyészre irányadókat pedig az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvényben határozta meg. Amennyiben az eljárási határidők túllépése bűncselekményt, pl. hivatali visszaélést, jogellenes fogvatartást, bűnpártolást, vesztegetést valósít meg, a nyomozó hatóság tagját, illetve az ügyészt a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szabályai alapján kell felelősségre vonni. Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tagja büntető törvénybe ütköző eljárási kötelességszegése – a felelősség jogerős

megállapítása után – alapot adhat rendkívüli büntetőeljárás jogorvoslati eszköz, a perújítás igénybevételére (408. §).

3. A 2. pontban kifejtettek indokok alapján az Alkotmánybíróság azt sem tekinti jogalkotói mulasztásnak, illetve alkotmányellenes helyzetnek, hogy az ügyész vádemelésére a Be. 216. § (1) és (3) bekezdésében megállapított határidők túllépése nem jogvesztő, továbbá nincs kihatással a bíróság eljárásának alapját jelentő és kereteit meghatározó vád „törvényességére”.

3.1. Nem ellentétes a jogállamiság alapvető elemét képező jogbiztonsági követelményekkel, hogy az ügyész számára nyitva álló eljárási határidőn túl történő vádemelés is törvényes, alkalmas a bírósági eljárás megalapozására, érvényességének nem feltétele a határidő megtartása. A jogbiztonság az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát kívánja meg, a jogintézmények csak az eljárási normák megtartása mellett működnek alkotmányosan. A jogbiztonság elve azonban tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, és ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].

Az Alkotmány az igazságszolgáltatást, a bűncselekmény elkövetőinek megbüntetését a bíróság funkciójaként határozza meg [45. § (1) bekezdés, 50. § (1) bekezdés]. A funkció teljesítésének – főszabályként – elengedhetetlen feltétele, hogy az ügyészség teljesítse a közzéadói jogállásból adódó alkotmányos feladatát [51. § (1) és (2) bekezdés]. Az elévülési időn belül az állami büntető igény érvényesítését – ha ennek feltételei a nyomozás alapján fennállnak – nem hiúsíthatja meg az, hogy az eljáró ügyész a vádemelésre meghatározott 30, illetve 60, nagy terjedelmű ügyben kivételesen 90 napos határidőt túllépi. Az ilyen következmény kockázatot jelentene magára a jogbiztonságra is.

A vádemelés – mind büntetőeljárás, mind alkotmányossági szempontból – kiemelkedő mozzanata a büntető felelősségre vonás rendjének. Ugyanakkor – az állam büntető igényének érvényesítésével kapcsolatban a 2. pontban kifejtett érvekre tekintettel indokoltan – a vádemelésre előírt határidő elmulasztása nem valósít meg kiemelt eljárási szabálysértést, jogkövetkezmenyei azonosak az eljárás nyomozási szakaszában a nyomozó hatóság, illetve az ügyész számára előírt határidők túllépésének következményeivel. Az ügyészség alkotmányos feladatainak teljesítéséhez fűződő érdekek indokolják, hogy a határidő-túllépés ne a büntető igény érvényesíthetőségére legyen kihatással, hanem a büntetőeljáráson kívül, az ügyészi szolgálati viszony jogi szankcióit, ezen belül a vétkekesség esetén a fegyelmi felelősséget, bűncselekmény elkövetésekor pedig a büntetőjogi felelősségre vonást vonja maga után.

3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a Be. 216. § (1) és (3) bekezdés rendelkezései nem állnak alkotmányosan értékelhető összefüggésben az Alkotmánynak a személyi szabadságot garantáló 55. § (1) be-

kezdésével, valamint az ártatlanság vélelmét rögzítő 57. § (2) bekezdésével.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 216. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3.3. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban és az Abtv.-ben rögzített hatásköre nem terjed ki jogszabályok alkotására, így a Be. 216. § (1) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezések kiegészítésére. Ezért az erre irányuló indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

C)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében normatív tartalommal rögzített jogállamiságból a büntető hatalom gyakorlására irányadó követelményeket és a jogbiztonságot sértő mulasztást állapított meg, mivel a Be. 196. §-ában meghatározott „ellenvetés” nem jelent hatékony jogvédelmet a büntetőeljárás részt vevői (Be. V. Fejezet) számára a nyomozó hatóságot és az ügyészt – a nyomozási szakaszban – kötelező eljárási határidők túllépése ellen. A hatékony jogvédelem hiányát okozza továbbá az, hogy a vádemelésre a törvényben meghatározott határidő túllépését az érintettek egyáltalán nem – még ellenvetés útján sem – kifogásolhatják.

Az Alkotmánybíróság a hatékony jogvédelem kérdését – az indítványnak megfelelően – a jogorvoslathoz való joggal, valamint a jogállamisággal és a jogbiztonsággal összefüggésben vizsgálta.

1.1. A Be. az alapvető rendelkezések között rögzíti, hogy „ha e törvény azt lehetővé teszi, az ügyész és a nyomozó hatóság intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslatnak van helye.” [Be. 3. § (3) bekezdés] A törvény 196. §-a a nyomozási szakaszban, a nyomozó hatóság és az ügyész mulasztása ellen jogorvoslatként az „ellenvetést” teszi lehetővé. A Be. 196. §-hoz fűzött indokolás szerint az „ellenvetés informális, alakszerűséghez és határidőhöz nem kötött jogorvoslat, s ennek alapján a szükséges és indokolt intézkedéseket a nyomozó hatóság, illetve az ügyész megteszi.” A vádemelési szakaszban az ügyész mulasztása ellen – a Be. 228. §-ának megfelelően – nincs helye ellenvetésnek, vagy más jogi eszköznek.

Az intézkedés elmulasztása körébe tartozik az eljárási cselekményekre a törvényben rendelkezésre álló határidő túllépése. A Be. 196. § szabálya alapján az ezt sérelmező ellenvetés elbírálása annak a feladata, aki nem tartotta meg a határidőt. A Be. e rendelkezését érintő, az ügyészi, illetve nyomozó hatósági feladatokat meghatározó végrehajtási szabályok alapján az ellenvetést ahhoz kell továbbítani, akinek mulasztását az érintett sérelmezi. Az ellenvetést maga az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tagjának mulasztása esetén, a nyomozó hatóság vezetője bírálja el.

A törvényalkotó a büntetőeljárásban a bírósági eljárás elhúzódása miatt a „kifogás” jogintézményének – 2006. április 1. napjától hatályos – bevezetésével megteremtette

azt a jogorvoslati eszközt, amivel a vádlott, a védő és a magánfél a bíróság számára megállapított törvényi határidő elmulasztása ellen felléphet. A kifogást – a Legfelsőbb Bíróság kivételével – a mulasztó bíróságnál egy fokkal magasabb bíróság bírálja el. [Be. 262/A–262/B. §]

1.2. Az Alkotmánybíróság határozataiban sokféle szempontból fejtette ki a jogorvoslati jog alkotmányos tartalmát. Az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelenését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet (1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.). Az Alkotmány alapjogként azonban csak a hatósági döntések ellen biztosítja a jogorvoslati jogot. Az alapjog lényegi tartalma a jogalkotótól csak azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.].

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította: az alkotmányossági megítélés szempontjából az ellenvetés nem jogorvoslat, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a hatóságok mulasztása ellen alapjogként nem biztosít jogorvoslatot. Ennek következtében nem sérti a jogorvoslathoz való jogot az ellenvetés Be. 196. § szerinti szabályozása, továbbá az sem, hogy a vádemelésre megállapított törvényi határidő túllépése ellen az érintettek egyáltalán nem léphetnek fel.

2.1. Az Alkotmánybíróság a közigazgatás „hallgatásáról” szóló 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban megállapította: az államigazgatási eljárást szabályozó akkor hatályos törvények nem biztosítottak sem jogorvoslati lehetőséget, sem más hatékony jogi eszközt az ügyfélnek arra, hogy a közigazgatási határozat meghozatalát – a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztása okán – kikényszeríthesse. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a törvényhozói mulasztás a jogállamiság tartalmi elemét képező jogbiztonság alkotmányos követelményét sértette, mivel a vizsgált szabályozás alapján rendelkezésre álló eszközök (a közigazgatási szervek kártérítési felelőssége, illetve a felettes szervhez fordulás lehetősége) nem nyújtottak hatékony jogvédelmet (ABH 1995, 351, 354–355.).

A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy az ellenvetés szabályozása, illetve a vádemelésre az ügyésznek adott határidő túllépése elleni fellépés lehetőségének hiánya – a jogállamiság és az alkotmányos büntetőjog követelményei tükrében – milyen hatással van a büntetőeljárásban részt vevő személyek jogvédelmének hatékonyságára. Ennek megítéléséhez szintén a jogállamiság, a jogbiztonság és az eljárási garanciák összefüggésére vonatkozó tételek az irányadóak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának releváns lényege, hogy az eljárási garanciák alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59,

65.]. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban sérelmet szenved a jogbiztonság. A jogállamiságból, ezen belül a jogbiztonságból következő követelmény, hogy a jogalkotó az eljárási szereplők jogait és kötelezettségeit hatékony biztosítékok mellett szabályozza. A jogbiztonság szempontjából különösen fontosak az olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek garantálják, hogy megfelelő alappal lehessen számítani a törvény előírásait megtartó jogalkalmazói magatartásra, a jelen esetben a nyomozó hatóság és az ügyész feladatainak törvényi határidő szerinti teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén rögzítette: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

2.2. A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei megkívánják, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 518.].

Az Alkotmány nem rendelkezik szövegszerűen a büntető igény „ésszerű” időn belül való elbírálásának követelményéről. Az Alkotmánybíróság azonban a büntetőeljárás egyszerűsítését szolgáló jogintézmények alkotmányossági vizsgálata kapcsán megfogalmazta, hogy a szabályozással szemben a jogállamiság normatív tartalmából és a tiszteséges eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezethető alkotmányos követelmény az állami büntető igény megfelelő időn belüli érvényesítése és elbírálása. Ezekben a döntésekben hangsúlyt kapott az a tapasztalat, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás elhúzódása károsan befolyásolja a büntető igazságszolgáltatás működését és tekintélyét. A büntetőeljárás késedelme jelentősen megnehezíti a büncselekmény elkövetésének és az elkövető kilétének bizonyítását, kedvezőtlen hatással van a sértett jogaira és érdekeire, továbbá arra a nemkívánatos következményre vezet, hogy időben igen távolra kerül egymástól a büncselekmény elkövetése és a büntetés megállapítása. [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254.]

2.3. A büntető ügyekben eljáró hatóságok eljárási szabályszerűségei az alkotmányosság sérelme szempontjából különböző súlyúak, bizonyos eljárási szabálysértések az alkotmányos garanciák sérelmével járhatnak [v.ö.: 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 377.]. A nyomozó hatóság és az ügyész részéről a törvényi határidő túllépése, ennek következményeként a nyomozás, illetve a vádemelés kérdésében való késedelmes döntés az érintett személyeknek jelentős hátrányt okozhat. A büntetőeljárás elhúzódása a terhelt számára önmagában sérel-

mes, még akkor is, ha nincs korlátozva a személyi szabadságában (pl. vagyoni jogok korlátozása a lefoglalás, zár alá vétel vagy biztosítási intézkedés útján). A büntető hatóságok késedelme a sértetteket, illetve a vagyoni jogaikban korlátozott egyéb érdekelteket is hátrányosan érintheti.

Az Alkotmánybíróság a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatban fejtette ki részletesen, hogy a büntetőeljárás folyamata lehetőséget teremt az egyén alapvető alkotmányos jogainak: szabadságának (Alkotmány 55. §), szabad mozgásának és tartózkodási helye szabad megválasztásának, a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jognak [58. § (1) bekezdés], a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adat védelméhez való jognak [59. § (1) bekezdés] a korlátozására. A lehetséges korlátozások nem csupán a büntetőeljárás alá vont személyt érintik, hanem érinthetik az eljárásban tanúként részt venni köteles, vagy a bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazott eljárási cselekményeket (szemle, lefoglalás, házkutatás, motozás stb.) eltérni köteles „kivülálló” személyek alkotmányos alapjogait is. (ABH 1993, 300, 305.)

A nyomozási és a vádemelési határidők megtartása a büncselekmények következtében sérelmet szenvedett személyek jogainak és érdekeinek védelmét közvetlenül is szolgálja: számíthatnak rá, hogy a törvényben meghatározott időkeretben élhetnek eljárási jogaikkal (Be. 51. §), továbbá érvényesíthetik a büncselekménnyel összefüggő kártérítési igényüket (Be. 54. §). A büntető bíróság jogerős ítéletének megfelelő időben történő megszületéséhez is közvetlen érdekük fűződik, mivel a döntés kötelező erővel rendelkezik a büncselekmény elkövetésének és az elkövető személyének tekintetében, ha a büncselekményből származó vagyoni jogi igények felől polgári bíróság dönt.

2.4. Az Alkotmánybíróság – mérlegelve egyrészt a nyomozó hatóság és az ügyész határidő-túllépéséből, az eljárás emiatti elhúzódásából az alkotmányos alapjogokra, illetve alkotmányosan védett érdekekre háruló hátrányos következmények súlyát, másrészt az ellenvetés szabályozását, illetve a vádemelésre rendelkezésre álló határidő túllépése elleni fellépés lehetőségének hiányát – megállapította, hogy a büntetőeljárás nem hatósági részt vevői számára a törvényhozó nem biztosított hatékony jogvédelmet.

Mivel a hatósági határidő-túllépésnek – a határozatban korábban kifejtett indokok alapján – nincs önálló büntetőeljárási szankciója, a jogállamiság(jogbiztonság) érvényesülése megköveteli, hogy az érintettek a büntetőeljárásnak a bírósági szakaszt megelőző folyamatában is rendelkezzenek olyan jogvédelmi eszközzel, amely részükről is megfelelő ráhatást biztosít a hatóságoknak meghatározott eljárási határidők megtartására. A büntetőeljárásban részt vevő, a hatóságok késedelme által hátrányosan érintett személyeknek olyan „felszólamlási” lehetőséget kell kapniuk, amely megfelelő védelmet nyújt az eljárásnak a nyomozó hatóság és az ügyész határidő túllépéséből, illetve a vádemelési határidő elmulasztásából adódó elhúzódása ellen.

A vádemelési szakaszban semmilyen eszköz nincs a határidő-túllépés jelzésére, a nyomozási szakaszban igénybe vehető ellenvetés pedig nem tekinthető hatékonynak. Mivel az ellenvetést maga a mulasztással vádolt ügyész, illetve az állítólagosan mulasztó nyomozó hatóság vezetője bírálja el, nincs biztosítva, hogy a sérelmezett határidő-túllépésről a nyomozó hatóság vezetőjének értékelése az ügyész, az ügyész részéről történt elbírálás pedig a felettes ügyész tudomására jusson. E nélkül a szabályozás nem garantálja a mulasztás objektív, elfogulatlan megítélését, azt, hogy a mulasztó hatóság a történetek indoklására kényszerüljön, lehetőség legyen a szükséges intézkedések felsőbb szintű meghatározására, továbbá az esetlegesen indokolt fegyelmi és büntetőjogi jogkövetkezmények kezdeményezésére.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a hatékony jogvédelem hiánya miatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, és az Abtv. 49. §-a (1) bekezdésének megfelelően, határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

D)

Az Alkotmánybíróság megállapította: a törvényalkotó nem terheli az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdését sértő, így alkotmányellenes mulasztás a tekintetben, hogy a Be. IX. fejezet IV. Címének rendelkezései a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslatok között nem biztosítják a nyomozó hatóság és az ügyész eljárás szabálysértésének bírósági felülvizsgálatát.

1. A büntető felelősségre vonás Be.-ben kialakított eljárási modelljének alapja az eljárási funkciók megosztása és a vádelv (Be. 1. és 2. §). Az eljárási modell az Alkotmány rendelkezésein alapul, tükrözi a hatalmi ágak elválasztását, az állam büntető hatalmát gyakorló szervezetek, az ügyészség és a bíróság alkotmányos jogállását (197/D/2000. AB határozat, ABK 2006. március, 225, 228.).

A legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos jogállását, közjogi helyzetét értelmező 3/2004. (II. 17.) AB határozat (ABH 2004, 48.) megállapította, hogy az ügyészség – szemben a bíróságokkal – nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet (ABH 2004, 48, 58.). Az ügyészséget a – szélesebb értelemben vett – igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmányban meghatározott jogok illetik meg és meghatározott feladatokat köteles ellátni. A közvédelmi funkciójából következően a közvédra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet; ezt a döntését más szerv nem vizsgálhatja, és nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének megváltoztatására. (ABH 2004, 48, 57–58.)

Az ügyészség és a legfőbb ügyész független, tevékenysége, eljárása során kizárólag az Alkotmánynak és más jogszabályoknak van alárendelve, nincs másik olyan szerv, amely felügyeleti, ellenőrzési, irányítási vagy utasítási jogot gyakorolhatna felette. Az, hogy a konkrét ügyben rendelkezésére álló tényeket, adatokat stb. az ügyész milyen módon értékeli, abból milyen következtetéseket von le, az ügyész szabad mérlegelési jogkörébe és szakmai felelősségébe tartozik. (ABH 2004, 48, 62.)

A büntetőeljárás funkció(megosztás alkotmányosság) kérdéseit vizsgáló 14/2002. (III. 20.) AB határozat az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiemelte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság egyik alkotó eleméből, a hatalommegosztás alkotmányi elvéből következően „a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van.” [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85.] A hatalommegosztás elvéből következik a bíróságnak az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében meghatározott igazságszolgáltatási monopóliuma, amely végső soron az egyedi ügyekben, a 46. § (1) bekezdésében rögzített ítélkezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet.

A folyamatában vizsgált büntető igazságszolgáltatás rendszerében a bíróságon kívül más szervezetek és személyek is részt vesznek. A részt vevő szervezetekhez (rendőrség, ügyészség, bíróság) a büntetőeljárás egyes szakaszaiban eltérő feladatok kapcsolódnak, amelyek teljesítésében az eljárási és a rájuk vonatkozó szervezeti törvények által meghatározott jogszabályi kereteken és elveken belül önállóak. A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes funkciókat az Alkotmány is elkülöníti, s a már említett ítélkezési tevékenységen kívül az 51. § (2) bekezdésében nevesíti az ügyészség vádmonopóliumát, az 57. § (3) bekezdésében pedig a védelemhez való jogot. Az eljárási funkciómegosztás elvének tehát közvetlenül alkotmányi alapja van.

A vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közvédelmi hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásteret egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. Az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közvédelmi monopóliumának éppúgy töretlennek kell lennie, mint ahogyan az ítélkezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia. (ABH 2002, 101, 112–113.)

2. Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett fenti teteleknek nem mond ellent, hogy a bíróságnak már a nyomozás és a vádemelés szakaszában is van feladata. A nyomozási bíró, illetve a vádemelést megelőző eljárásban közreműködő magasabb szintű bíróságok feladat- és hatáskörének egy része az alkotmányos alapjogok védelmét biztosítja a vádemelést megelőző eljárási szakaszban (Be. 207. §).

Az alkotmányos alapjogok fokozott védelmét szolgálja, hogy a nyomozás során igénybe vehető jogorvoslatok kö-

zött a Be. szabályozza a felülbírálati indítványt, amely a nyomozó hatóság, illetve az ügyész hatáskörébe tartozó házkutatás, motozás, lefoglalás eseteiben az érintettek panaszt elutasító ügyészi határozat ellen további jogorvoslatot biztosít a bírósághoz [Be. 195. § (6) bekezdés]. A törvényalkotó ugyancsak e szabályok között helyezte el azt a sértettek jogállását erősítő rendelkezést, amely szerint a vádemeléstől történő ügyészi elzárkózás bizonyos eseteiben lehetőségük van a pótmagánvádra (Be. 199. §).

A vádemelést megelőző bírósági hatáskör azonban nem jelenti a nyomozó hatóság és az ügyész tevékenysége feletti „törvényességi” felügyeletet. Ilyen bírósági jogkör nem vezethető le sem az Alkotmánynak a bíróság feladatait rögzítő rendelkezéseiből – sőt azzal ellentétes lenne –, sem a bírósághoz fordulás jogát alapjogként biztosító 57. § (1) bekezdésből. A nyomozás és a vádemelés ura az ügyész marad, akinek teljes szakmai kompetenciával és felelősséggel kell teljesítenie a bűnüldözéssel és a közvádlói szereppel összefüggő, az Alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdésén alapuló feladat- és jogkörét.

A Be. IX. fejezet IV. Címében meghatározott, a nyomozás során rendelkezésre álló jogorvoslatok nem sértik az Alkotmány 57. § (5) bekezdését sem, mivel biztosítják a nyomozó hatóság és az ügyész érdemi határozatai ellen a más szervhez, illetve az ugyanazon szervezeten belül a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét.

Fenti indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. IX. Fejezet IV. Címével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjára tekintettel rendelte el a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1161/B/2001.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 143. számában.

63/2006. (XI. 23.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a házi orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyont és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés *d)* pontja alkotmányellenes és ezért ezt a rendelkezést a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatot a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó bíró az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése alapján – a folyamatban lévő eljárást felfüggesztve – kezdeményezte, hogy a házi orvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a házi orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyont és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Vhr.) az adott ügy elbírálásánál alkalmazandó 4. § (3) bekezdésének *d)* pontját az Alkotmánybíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek.

Az indítványozó előadta, hogy a felfüggesztett eljárás felperesének a házi gyermekorvosi körzet szerint illetékes önkormányzat a megbízási szerződést 2001. szeptember 30. napjával felmondta, és ezért a felperes a működtetési jog alapján nem gyakorolta tevékenységét. Az illetékes Megyei Orvosi Kamara 2002. október 15-i határozatával a kérdéses házi gyermekorvosi körzetbe egy másik orvosnak engedélyezett működtetési jogot. A felperes keresetlevelében ennek a kamarai határozatnak a hatályon kívül helyezését kérelmezte arra hivatkozva, hogy az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) nem teszi lehetővé működtetési jog engedélyezését a házi orvosi körzet betöltetlensége címén olyan esetben, ha az ott működő orvos működtetési joga nem szűnt meg. Az indítványozó szerint a felperes által hatályon kívül helyezni kért határozat alapja a Vhr. 4. §-a

(3) bekezdésének *d*) pontja, amely a háziiorvosi körzet betöltetlenségéről szól.

Az indítványozó kifejtette, hogy a Vhr. hivatkozott szabálya sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében kimondott jogállamiság elvét és 7. §-a (2) bekezdésének a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályát. A Vhr. támadott szabálya ugyanis olyan rendelkezést tartalmaz, amelyre az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének *a*) pontja alapján nem volt felhatalmazás. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály „lehetőséget biztosított a Magyar Orvosi Kamarának, hogy másik orvos részére adjon ki újabb működtetési jogot és ezzel a működtetési jog első jogosultja számára lehetetlenné tette a működtetési joggal való rendelkezést.” Hatásában tehát a Vhr. 4. §-a szerint „megadott működtetési jog az előző jogosult működtetési jogát megsemmisítette, ilyen szabályozásra viszont a Kormány a törvényben nem kapott felhatalmazást.”

II.

A határozat meghozatalánál alapul vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány szabályai:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-
kus jogállam.”

„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. Az Öotv. szabálya:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában

a) *önálló orvosi tevékenység*: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: háziorvos) által nyújtott egészségügyi ellátás;

...

c) *működtetési jog*: a Magyar Orvosi Kamara által az *a*) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog.”

„2. § (1) A háziorvos önálló orvosi tevékenységet – akadályoztatásának jogszabályban meghatározott eseteit kivéve – csak személyesen folytathat az önkormányzat által meghatározott háziiorvosi körzetben, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől.

(2) A működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott háziiorvosi körzetben folytatható.”

„3. § (7) Felhatalmazást kap

a) a Kormány, hogy a működtetési jog megszerzésének és visszavonásának feltételeit és eseteit, az engedély kiadására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, a helyettesítés eseteit, valamint a működtetési jog átengede-

désére, továbbá a hitelnyújtás feltételeire vonatkozó szabályokat,

...

rendeletben meghatározza.”

3. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: MOKtv.) szabálya:

„2. § (4) A MOK a működési engedély kiadására irányuló eljárást megelőzően, a működési engedélyt kérelmező számára igazolást ad arról, hogy az egészségügyi szolgáltatást nyújtó vagy abban részt venni szándékozó orvos

a) rendelkezik-e kamarai tagsággal, továbbá nem áll-e a tervezett tevékenységet kizáró vagy korlátozó kamarai etikai büntetés hatálya alatt;

b) szerepel-e az orvosok működési nyilvántartásában;

c) esetében nem áll-e fenn olyan, a MOK által ismert, jogszabályon alapuló kizáró ok, amely az egészségügyi szolgáltatás nyújtásában való részvételét megakadályozhatja.”

4. A Vhr. szabálya:

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

a) *háziiorvosi körzet*: a területi ellátási kötelezettség alapján a feladattal érintett települési önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) által az Öotv. 2. § (2) bekezdése szerint rendeletben – a külön jogszabály rendelkezései figyelembevételével – meghatározott település(ek), illetve településrész(ek);

b) *tartósan betöltetlen háziiorvosi körzet*: az a területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvosi körzet

ba) amelyben az ellátási kötelezettségnek hat hónapot meghaladóan csak helyettesítéssel tudnak eleget tenni, kivéve, ha ennek az oka, hogy a körzetet ellátó háziorvos munkavégzésében akadályoztatva van,

bb) amelyben – a helyettesítés kivételével – az önkormányzat az ellátás nyújtásáról legalább hat hónapig nem tud gondoskodni önálló orvosi tevékenység végzésére jogosult személlyel.

...

(3) Az (1) bekezdés *ba*) pontja szempontjából a háziorvos a munkavégzésben akkor akadályozott, ha a tevékenységét keresőképtelensége, hivatalos távolléte, szabadsága vagy gyermekápolás, -gondozás miatt nem végzi, illetve, ha a munkavégzés a közmezbiztatásával összeférhetetlen vagy közmezbiztatása miatt a tevékenységét ellátni nem tudja.”

„4. § (3) A (2) bekezdésben meghatározott okiratokon túlmenően a működtetési jogra vonatkozó kérelemhez mellékelni kell:

...

d) tartósan betöltetlen vagy újonnan létesített háziiorvosi körzet esetén: az önkormányzat képviselő-testületének határozatát a körzet tartósan betöltetlen jellegéről, illetve újonnan létesített háziiorvosi körzet esetén az önkormányzat rendeletét az új háziiorvosi körzet kialakításáról.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az indítványozó az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésére és 7. §-ának (2) bekezdésére hivatkozott a kérelem jogalapjaként.

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogállam. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve a címzettek számára kiszámíthatók legyenek. A jogbiztonság azonban nem zárja ki a mérlegelési lehetőséget, az értelmezést [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].

A végrehajtási jogszabályok – az alapjukat szolgáló rendelkezések keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat határoznak meg, amelyek az alaprendelkezések megvalósulását segítik elő. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértése miatt [Alkotmány 7. § (2) bekezdése] – alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 432–433.]. A jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme, illetőleg más alkotmányos rendelkezések, így a jogforrási hierarchia jogalkotási alapelve alkotmányos védelemben részesül [2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 56.].

2. Az Alkotmánybíróság a 29/2006. (VI. 21.) AB határozatban már vizsgálta a működtetési jog egyes kérdéseit, így a működtetési jog földrajzi területhez kötött jellegére vonatkozó indítványt is. Megállapította, hogy az Öotv. nem kapcsolja össze a működtetési jogot konkrét háziiorvosi körzettel. Kimondta, hogy „a működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Öotv. 2. §-a meghatározta. Az 1. § (2) bekezdésének *c*) pontja a működtetési joghoz a Magyar Orvosi Kamarának az önálló orvosi tevékenység végzésére jogosító engedélyét írta elő feltételként. A MOKtv. 2. §-ának (4) bekezdése azonban meghatározta azokat a feltételeket, amelyek az engedélyhez szükségesek (kamara tagság, működési nyilvántartásban szereplés, jogszabályban meghatározott kizáró ok hiánya). Mindezek alapján a működtetési jog megszerzése – a törvényben pontosan rögzített feltételek mellett – törvény által garantált” (ABK 2006, június, 446.).

A 28/2006. (VI. 21.) AB határozat megsemmisítette a Vhr. 4. §-a (3) bekezdésének *a*) pontját, valamint 7. §-a (3) bekezdésének azt a mondatrészét, amely a működési jog elidegenítésének feltételévé tette, hogy a működtetési jog megszerzőjével az önkormányzat szerződést akar kötni. A megsemmisítés indoka az volt, hogy a működtetési jog vagyoni értékű jog és így a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme illeti meg. E jog korlátozása pedig csak törvényben történhet meg (ABK 2006, június, 439.).

A fenti határozatok nem annak a rendelkezésnek az alkotmányossági vizsgálatát végezték el, mint amelyet az indítványozó támad, de a jelen ügyben is az Öotv. és a Vhr.

szabályozásának olyan kérdéseiről kell döntenet, mint amelyekről az említett határozatok állást foglaltak. Ezért az Alkotmánybíróság e határozatok megállapításait a jelen ügyben is alapul vette.

3. Az Öotv. 7. §-ának (3) bekezdése az *a*) pontban felhatalmazást adott a Kormánynak többek között arra, hogy meghatározza „a működtetési jog megszerzésének és visszavonásának feltételeit és eseteit”. A Vhr. 4. §-ának (3) bekezdése a támadott *d*) pontban azt írja elő, hogy a működtetési jogra vonatkozó kérelemhez egyéb iratokon kívül mellékelni kell „tartósan betöltetlen vagy újonnan létesített háziiorvosi körzet esetén: az önkormányzat képviselő-testületének határozatát a körzet tartósan betöltetlen jellegéről”.

Az Öotv. 1. §-ának (2) bekezdése szerint a működtetési jog a Magyar Orvosi Kamara által adott olyan önálló orvosi tevékenység végzésére vonatkozó jog, amely orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettség keretében háziiorvos, házi gyermekorvos, fogorvos nyújtotta egészségügyi ellátást jelent. A 2. § (1) bekezdése szerint az önálló orvosi tevékenységet a működtetési jog megadása után a háziiorvos az önkormányzat rendeletében meghatározott körzetben csak személyesen folytathatja.

A Vhr. 4. §-a (3) bekezdésének *d*) pontja a működtetési jog megszerzésének feltételévé teszi, hogy a kérelmező mellékelje az illetékes önkormányzat képviselő-testületének határozatát a háziiorvosi körzet tartósan betöltetlen jellegéről, illetve ha újonnan létesített háziiorvosi körzetről van szó, akkor az önkormányzat rendeletét az új háziiorvosi körzet kialakításáról. Ez a rendelkezés eltér az Öotv.-nek a szabályozási módjától, amely nem kapcsolja össze a működtetési jogot konkrét háziiorvosi körzettel.

Az Öotv. 3. §-a (7) bekezdésének *a*) pontjában a Kormánynak adott felhatalmazás nem terjedt ki arra, hogy a törvény szabályozási módjától eltérjen. A Vhr. támadott szabálya – hasonlóan a 4. § (3) bekezdésének korábban már megsemmisített *a*) pontjához – az Öotv. koncepciójától eltérően a működtetési jog megszerzésének feltételévé tette egy adott önkormányzat előzetes döntését. Az Öotv. szabályozásától való ez az eltérés a felhatalmazás keretein való túllépést jelent és ezért sérti a jogállamiság elvét.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Vhr. 4. § (3) bekezdés *d*) pontjának alkotmányellenességét megállapította és ezt a rendelkezést megsemmisítette.

4. Az Abtv. 43. §-ának (1) bekezdése szerint azt a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. A (4) bekezdés szerint az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének időpontját vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát az (1) bekezdésben megállapítottól eltérően is meghatározhatja, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

A jelen esetben a bíróság által felfüggesztett eljárás felpertesének a házi gyermekorvosi körzet szerint illetékes

önkormányzat 2001. szeptember 30. napjával felmondta a megbízási szerződést és ezért a felperes a működtetési jog alapján nem gyakorolta tevékenységét. Az Öotv. szerint a működtetési jog léte nem függ az önkormányzattal való megállapodástól, sem attól, hogy más személyek újabb működtetési jogokat kapnak. A működtetési jognak meghatározott háziiorvosi körzetben való gyakorlásához szükséges az önkormányzattal való megállapodás, de az indítvány szerint a jogvita alapját képező határozatot több mint egy évvel megelőzően megszűnt a felperes és az illetékes önkormányzat között a szerződéses jogviszony. Minderre tekintettel nem indokolt az Abtv. 43. §-ának (1) bekezdésétől eltérően annak kimondása, hogy a vizsgált szabály a konkrét esetben nem alkalmazható. Ezért az Alkotmánybíróság a Vhr. 43. §-a (3) bekezdésének *d*) pontját a határozat közzétételének napjával semmisítette meg.

A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. november 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és indokolásával.

Az Alkotmánybíróság eddig két határozatában [29/2006. (VI. 29.) AB határozat; 28/2006. (VI. 21.) AB határozat] foglalkozott a háziiorvosi működtetési jogra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatával.

A 28/2006. (VI. 21.) AB határozat megállapította a Vhr. 4. § (3) bekezdés *a*) pontjának alkotmányellenességét és azt a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A határozathoz írt különvéleményemet a jelen határozattal szemben is fenntartom.

Amint azt korábbi különvéleményemben megfogalmaztam, a működtetési jognak tartalmi eleme a területi ellátási kötelezettség. A működtetési jognak e kötelezettség általi

korlátozása az Öotv.-n alapul [Öotv. 1. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pontok].

A Vhr. alkotmányellenesnek minősített rendelkezése nem minősül – a törvényi szabályozáshoz képest – új jogszabályi korlátozásnak, hanem a törvényi szabályok keretein belül maradván, azok érvényesülésének módját határozza meg.

Budapest, 2006. november 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a Vhr. 4. § (3) bekezdés *d*) pontja alkotmányellenessé nyilvánításával, vagyis azzal, hogy a határozat az Öotv. szabályozásától való eltérésnek, és ezért a jogállamiság elvét sértőnek minősíti a Vhr.-nek azt a szabályát, amely a működtetési jog megszerzésének feltételévé teszi a vizsgált körben az önkormányzat képviselő-testületének határozatát a háziiorvosi körzet tartósan betöltetlen voltáról.

A működtetési jog az Öotv. szabályai értelmében az önálló orvosi tevékenységhez tapad, az adott orvos személyes ellátási kötelezettségét jeleníti meg; az önálló orvosi tevékenység pedig a területi ellátási kötelezettséghez kapcsolódik [Öotv. 1. § (2) bekezdés *a*) és *c*) pont]. Önálló orvosi tevékenység csak személyesen folytatható, az önkormányzat által meghatározott háziiorvosi körzetben, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől [Öotv. 2. § (1) bekezdés]. A működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott háziiorvosi körzetben folytatható [Öotv. 2. § (2) bekezdés]. A működtetési jog olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható [Öotv. 2. § (3) bekezdés]. A működtetési jog bérbe, haszonbérbe nem adható, és gyakorlásának joga sem ingyenesen, sem visszatérően más részére át nem engedhető [Öotv. 2. § (9) bekezdés].

Az Öotv. említett szabályai alapján megállapítható, hogy a működtetési jogot az Öotv. háziiorvosi körzettel kapcsolja össze. A bírói kezdeményezésre okot adó konkrét ügyben is házi gyermekorvosi körzetbe engedélyezett működtetési jogról van szó.

Az Öotv. 1. § (2) bekezdésének *a*) és *c*) pontjában foglalt rendelkezésekből következik, hogy teljes értékű működtetési joggal csak önálló orvosi tevékenységet végző, a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint háziiorvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi ellátást nyújtó orvos rendelkezhet; a területi ellátási kötelezettség a működtetési jog tar-

talmi eleme. Az a szabályozás, amely a működtetési jog megszerzését annak az önkormányzatnak a döntéséhez kapcsolja, amelynek ellátási felelőssége van, a törvényen alapul.

A működtetési jogot az Öotv. hozta létre, és ezzel egyidejűleg adott a törvény felhatalmazást arra, hogy a Kormány a működtetési jog megszerzésének feltételeit rendeletben szabályozza. Az Öotv. szerint létrehozott és meghatározott tartalmú, háziiorvosi körzethez kapcsolt működtetési jog ismertett jellegettségével összhangban van a Vhr. 4. § (3) bekezdés *d*) pontjában foglalt az a feltétel, amely szerint a működtetési jogra vonatkozó kérelemhez mellékelni kell a képviselő-testület határozatát a háziiorvosi körzet tartósan betöltetlen jellegéről, ezért ez a feltétel nem jelent eltérést az Öotv. koncepciójától. A Vhr. e szabálya az Öotv.-ben foglalt felhatalmazás keretein nem lép túl. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2006. november 20.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 83/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 143. számában.

66/2006. (XI. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény 4. §-a, 7. §-ának 8–9. pontja, 8. §-a (1)–(2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 223. § (1)–(2) bekezdése, a (16) bekezdés *b*), *c*) és *d*) pontja alkot-

mányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely annak vizsgálatára irányul, hogy az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény 4. §-a ellentétes-e az Európai Tanácsnak „A tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról” szóló 77/388/EGK irányelve, továbbá a Társasági Adóztatás Magatartási Kódex szabályaival.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Három indítványozó közös beadványban az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Áhej. tv.) 4. §-a, ezzel összefüggésben az Áhej. tv. 7. §-ának 7–8. pontja, az Áhej. tv. 8. §-a, továbbá az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Epmt. tv.) 211. §-ának (15) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el, és az Áhej. tv. 4. §-a, ezzel összefüggésben az Áhej. tv. 7. §-ának 8–9. pontja, az Áhej. tv. 8. § (1)–(2) bekezdése, valamint az Epmt. tv. 223. § (1)–(2) bekezdése, a (16) bekezdés *b*), *c*) *d*) pontja alkotmányellenességét vizsgálta.

Az Áhej. tv. 4. §-a új adónemként bevezeti a hitelintézet adókötelezettségét, mely szerint az állami kamattámogatással, kamatkiegyenlítéssel közvetlenül vagy közvetetten érintett hitelállomány alapján kamat és kamatjellegű bevétel címén befolyt összeg után 5%-os mértékkel a hitelintézetnek járadékot kell fizetnie. Jóllehet az indítványozók a beadványban foglaltak szerint alapjaiban támogatják a pénzügyi stabilizációs erőfeszítéseket, s ezért nem kifogásolják a kamat- és árfolyamnyereség-adó bevezetését, de valamennyi intézkedés esetében csak a szektorsemleges megoldásokat tartják elfogadhatónak. Az indítványozók nem önmagában a pénzügyi stabilizáció érdekében szükséges többletterhek, tehát a többlet adóteher ellen tiltakoznak, hanem az ellen, hogy annak megállapítása véleményük szerint diszkriminatív módon, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányos közteherviselés elvének megsértésével történik.

Álláspontjuk szerint az Áhej. tv. 4. §-a alkotmányellenes: ellentétes a jogállamiság és jobbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az arányos közteherviselés elvével, s ezen túl az Európai Unió rendelkezéseivel is ütközik.

Érvelésük lényege az alábbi 1–5. pontban foglaltak szerint foglalható össze:

1. a) A járadék az állam, a támogatások közvetítésében résztvevő hitelintézetek és a kölcsönt felvevő ügyfelek százezreinek a jogszabályok által meghatározott és a szerződő felek által megismert támogatási rendszer alapján hosszú távra kimunkált és élő szerződéses rendszerébe avatkozik be, gyakorlatilag visszamenőleges hatállyal, súlyosan sértve ezzel a gazdálkodás kiszámíthatóságának, a jogbiztonságnak a követelményét. Az állami kamattámogatásokat közvetítő hitelintézetek ugyanis a támogatásokat szabályozó jogszabály rendelkezéseinek ismeretében dolgozták ki üzleti terveiket, kötötték meg az ügyfelekkel a kölcsönszerződéseket.

A jogalkotó módosítja a hitelintézetek adójogi pozícióját a már megkötött és évtizedekig meglévő szerződésállományra is, terhesebbé téve a hitelintézetek helyzetét, csökkentve az ellenszolgáltatás abszolút mértékét. A jogalkotó a jogviszony módosításával a hitelintézetek lényeges jogos érdekét sérti, amelyre a jogbiztonság elve szerint csak kivételes esetben kerülhet sor.

A járadék bevezetése a korábban jogszabály formájában, meghatározott időtartamra rögzített támogatás mértékének a csökkentését célozza. Tekintve azonban, hogy nem állnak fenn olyan körülmények, amelyek a jogszabályba foglalt állami ígélet visszavonását alkotmányosan megalapozhatnák, a kormányzat a viszonylag széles körben alkalmazható adózás eszközével kívánja elérni a támogatás csökkentését. Megítélésük szerint ez az eljárás felveti a jogalkotó részéről megvalósított joggal való visszaélés alkotmányossági kérdését.

b) A jogbiztonság elvének sérelmét jelenti az Áhej. tv. 4. §-ában meghatározott járadékfizetési kötelezettség hatályának pontatlan megfogalmazása is. A 4. § (1) bekezdése szerint „A hitelintézet az adóévben a külön jogszabály szerinti állami kamattámogatással, kamatkiegyenlítéssel közvetlenül vagy közvetetten érintett hitelállománya alapján... járadékot állapít meg és fizet.”

A megfogalmazásból nem világos, hogy egy külön végrehajtási rendelet fogja majd meghatározni, hogy mely hitelkonstrukciókra terjed ki a járadékfizetési kötelezettség, vagy azokra a jogszabályokra utal, amelyek az egyes támogatásos hitelkonstrukciókkal kapcsolatban tartalmazzanak rendelkezéseket. Mindkét megoldás felvet alkotmányossági aggályokat, mert az Áht. 10. §-a szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettek mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.

Ez idáig a szaktárca nem tett közzé olyan közleményt, amely megjelölné a járadékfizetési kötelezettség alá tartozó hitelkonstrukciókat. Következésképpen nem egyértelmű, hogy milyen hitelkonstrukciókra terjed ki a törvény hatálya. Ez önmagában olyan mértékű jogbizonytalansá-

got eredményez, ami a jogbiztonság elvének sérelmén keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe is ütközik.

Sérti a jogbiztonság elvét, hogy a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások különadójáról szóló 2004. évi CII. törvény rendelkezéseivel ellentétben, egy adott intézménycsoportra – bár más vetítési alappal – de fennmarad a különadó fizetési kötelezettség.

2. Az Alkotmánybíróság az egyenlőség követelményére vonatkozóan azt mondta ki, hogy „egyenlőt egyenlőként, egyenlőtlen egyenlőtlenként kell a jognak kezelnie. Az egyenlőségnek azonos szabályozási koncepción belül, a tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia, ebből fejlődött ki a „homogén csoport” formulája.”

Az egységes homogén csoport kategóriája szerint kétféle elv szerint lehetne az általános közteherviselést meghaladóan adózásra kötelezettek körét meghatározni. Lehet bizonyos jövedelmezőségi szintet meghaladóan nyereséges vállalkozásokat adóztatni, egységes szektorsemleges módon, s akkor valamennyi ágazat legjövödelmezőbb vállalatai valamilyen progresszív jövedelemadózás alanyai. Ettől eltérő megoldás, ha abból indul ki a jogalkotó, hogy az állami támogatások többletkeresletet generálnak és javítják a jövedelmezőséget, de ez esetben is valamennyi olyan vállalkozást be kell vonni a különadó hatálya alá, ahol az állami támogatás említett jótékony hatásai megjelennek.

Azért diszkriminál a jogalkotó a járadék bevezetésével, mert a járadékfizetési kötelezettséggel kizárólag a hitelintézeteket terheli, noha a kamattámogatás pozitív gazdasági hatása nem csak hitelintézeteknél jelentkezik az ingatlanvásárlás finanszírozási oldalán, hanem a teljes építőipari szektorban, növelve így a szektor közteherviselési képességét.

Ez az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. §-a rendelkezésébe ütközik.

A kizárólag a hitelintézeteket terhelő járadékfizetési kötelezettség előírása azt eredményezi, hogy a gazdasági élet szereplőit terhelő adómérték kirívóan eltérő lesz, s ezzel sérül a gazdasági verseny szabadsága. Az Áhej. tv. 4. §-a ily módon sérti az Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdését is, mely szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

3. Az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott a közterhekhez való hozzájárulás tekintetében azt a követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy az adott fizetési kötelezettség feleljen meg az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis álljon azokkal arányban. Akkor érdemes vizsgálni egy adókötelezettség arányos közteherviselés elvével való esetleges ütközését, ha a kötelezettség aránytalanul nagy elvonást eredményezne az adóalanyánál.

Fentieknek megfelelően, ha a tervezett járadék következtében az érintett hitelintézetek jövedelmének, profitjának jelentős részét vonja el az állam – ennek tényét a konkrét számok fényében az Alkotmánybíróság állapíthatja

meg –, akkor a támadott szabály sértheti az arányos köztelherviselés elvét.

Az Áhej. tv. a pénzügyi intézeteket indokolatlanul és megalapozatlanul büntetni kívánja a jövedelmezőségi mutatóik alapján. Az Áhej. tv. 4. §-a nem egyforma súllyal érinti a hitelintézetek egyes típusait. A takarékszövetkezeteket érzékenyebben érinti, mert azok kockázati kitétsége a kisebb üzemméret és az alacsonyabb jövedelmezőség miatt nagyobb.

Állították azt is, hogy a hitelintézeteket terhelő különadó és a társas vállalkozás adókötelezettsége (szolidaritási adó) az Áhej. tv. 3. §-a szerint együttesen kerül alkalmazásra, 2006 utolsó négy hónapjában a hitelintézeteket tehát többszörös adóteher sújtja. A hitelintézeti szektor adóterhelését méltánytalanul tovább fokozza, hogy a 2006. szeptember 1-től induló szolidaritási adó mellett még hatályban van a banki különadóról szóló törvény. A költségvetési forrásból származó kamattámogatások után fizetendő adóteher és a hitelintézet, valamint a pénzügyi vállalkozások esetében a szolidaritási adó szeptember 1-jei hatályba léptetése, ezen intézkedések együttes alkalmazása, az arányos köztelherviselés sérelmét okozza.

4. Az indítványozók szerint Belgiumban található hasonlító, a pénzügyi intézményeket terhelő speciális extraadó, egyedül ott létezik egy sajátos helyi adó, amit a bankoknak, illetve a bankjegykiadó automatákat üzemeltető társaságoknak kell fizetniük.

1997-ben elfogadták a „Nyerességadózás magatartási kódexét” (Code of Conduct for Business Taxation). Ez utóbbi dokumentum tiltja a belföldi és külföldi illetőségű személyek közötti pozitív vagy negatív megkülönböztetést, így az alacsony adómérték, különféle adókedvezmények, különleges adóalap megállapítási szabályok alkalmazását. Ha a banki járadék bevezetése helyett a társasági adó egységes szigorítására kerülne sor, s az diszkrimináció-mentesen történne, az nem sértene a Code of Conduct rendelkezéseit.

Az Európai Unió általános forgalmi adóval kapcsolatos 6. sz. irányelve (1977. május 17. 77/388/EGK irányelv a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról) 33. cikke nem teszi lehetővé forgalmi adó típusú újabb adónemek bevezetését. Figyelemmel arra, hogy a járadékfizetési kötelezettség a hitelintézetnek nem a jövedelmét adóztatja, hanem a befolyt kamatbevételt, anélkül, hogy lehetővé tenné a kapcsolódó költségek adóalapból történő levonását, a járadékfizetési kötelezettséget forgalmi adó típusú adónak kell tekinteni, s mint ilyen adónem nem egyeztethető össze a 6/1977. számú irányelv rendelkezéseivel.

5. Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 211. §-a a személyi jövedelemadó törvénynek a kamat- és árfolyamnyereség adóra vonatkozó rendelkezéseit a korábban kihirdetett 2007. január 1-jei hatálybalépéssel szemben előrehozza és 2006. szeptember 1-én lépteti hatályba.

A kamat- és árfolyamnyereség-adó szeptember 1-jei hatályba léptetése komoly akadályokba ütközik. A bankok számára technikailag kezelhetetlen és megoldhatatlan az, hogy a korábban a bankszektorttal egyeztetett és az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvény 179. §-ában meghatározott 2007. január 1-jei bevezetést előre hozták.

A törvény kihirdetését követő 45 nap nem elegendő a végleges technikai kivitelezésre, az informatikai rendszerek fejlesztésére, tesztelésére csak átmeneti megoldások szülehetnek. Az átmeneti megoldások hibalehetősége és a későbbi jogviták eshetősége fokozott, nem beszélve arról, hogy az átmeneti állapot felesleges adminisztrációs többletterhet és költséget okoz. A tervezett bevétel nagysága és a fentebb említett szakmai érvek alapján a törvényben kihirdetett január 1-jei indulás indokolatlan előrehozatala sérti a jogbiztonság elvét.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

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

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

70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. A Áhej. tv. támadott rendelkezései szerint:

„4. § (1) A hitelintézet az adóévben a külön jogszabály szerinti állami kamattámogatással, kamatkieggyenlítésével közvetlenül vagy közvetetten érintett hitelállománya alapján kamat és kamatjellegű bevétel címén befolyt összeg után 5 százalékos mértékkel járadékot állapít meg és fizet.

(2) A hitelintézet az (1) bekezdés szerinti kötelezettség megállapításához elkülönített nyilvántartást vezet.

(3) A hitelintézet a járadékfelőleget negyedévente, a negyedévet követő hónap 12-éig, az utolsó negyedévi adóelőleget az adóév utolsó hónapjának 20. napjáig fizeti meg az adott negyedévben kamat és kamatjellegű bevétel címén befolyt összeg után. (...)

7. § E törvény alkalmazásában (...)

7. ellenőrzött külföldi társaság: a Tao. tv. 4. § 11. pontjában meghatározott fogalom;

8. közvetlenül érintett hitelállomány: azon kölcsönügyletek összessége, amelyek tekintetében a hitelintézet a kölcsönügylet adósa részére a külön jogszabályban meghatározott kedvezményes ügyleti kamat- és díjmértéket ér-

vényesíti és ezen ügyletek tekintetében az állami kamattámogatást a hitelintézet közvetlen módon – az erre vonatkozó külön szabályok szerint – a Magyar Állammal elszámolja;

9. közvetetten érintett hitelállomány: azon kölcsönügyletek összessége, amelyek tekintetében a hitelintézet a finanszírozó forrást jelzálog-hitelintézettől önálló jelzálogjog eladása és egyidejű visszavásárlása útján biztosítja, és erre tekintettel a kölcsönügylet adósa részére a külön jogszabályban meghatározott kedvezményes ügyleti kamat és díjmértéket érvényesíti. (...)

8. § (1) E törvény – a (2)–(8) bekezdés figyelembevételével – 2006. szeptember 1-jén lép hatályba.

(2) E törvény 2. §-a (1) bekezdése és (2) bekezdésének a) pontja, továbbá (5) bekezdése, 4. §-a, 7. §-ának 1–2., 4. és 7–8. pontja, valamint az 5. §-a (2)–(3) bekezdésének, a 6. §-a (3)–(4) bekezdésének a 4. §-a szerinti járadékot érintő rendelkezései 2007. január 1-jén lépnek hatályba.”

Az Epm. tv. érintett rendelkezései szerint:

„223. § (1) E törvénynek az Szja tv.-t módosító rendelkezései – a (6)–(9) és (11) bekezdésben említettek kivételével – 2006. szeptember 1-jén lépnek hatályba, e rendelkezéseket – a (2)–(5) és (12)–(16) bekezdésben foglalt figyelembevételével – a 2006. szeptember 1-jétől megszerzett jövedelemre és keletkezett adókötelezettségre kell alkalmazni. (...)

(2) 2006. szeptember 1-jén hatályát veszti az Szja tv. 12/A. §-a és a §-a előtti cím, 44/B. §-a (1) bekezdésében a „vagy az adóhatóság adatszolgáltatás alapján történő adó megállapítása céljából tett nyilatkozata keretében tett külön nyilatkozat”, valamint a „több nyugdíj-előtakarékossági számla esetében is” szövegrész, 44/B. §-a (3) bekezdésének második mondata, 67. §-a (1) bekezdésének b) pontja, 80. §-ának g) pontja. (...)

(16) 2006. szeptember 1-jével az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvény

b) 179. §-a (4) bekezdésének felvezető szövegében a „2007. január 1-jével” szövegrész helyébe a „2006. szeptember 1-jével” szövegrész lép,

c) 179. §-ának (9) bekezdésében a „december” szövegrész helyébe az „augusztus” szövegrész lép,

d) 179. §-ának (10) bekezdésében a „a 2007.” szövegrész helyébe az „a 2006.” szövegrész lép.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. a) Az Alkotmánybíróság egy korai döntése, a 32/1991. (VI. 6.) AB határozat értelmében, amelyre az indítványozók hivatkoznak, mind az egyedi jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét szerződés tartalmának megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok társadalmi méretű, tehát jogszabály útján történő megváltoztatása csak alkotmá-

nyos keretek között történhet meg. A változtatás alkotmányos garanciája pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása körében pedig az alkotmánybírósági kontroll [ABH 1991, 146, 154.].

Az Áhej. tv. azonban nem módosít sem szerződéseket, sem támogatásokról szóló jogszabályokat. A járadék bizonyos hitelállomány alapján kamat, illetve kamat jellegű bevétel címén befolyt összeghez kapcsolódik, semmilyen szerződés tartalmát nem módosítja.

Jóllehet a jogalkotó a már megkötött szerződésállomány alapján a meghatározott címen befolyt bevételt illetően valóban módosítja a hitelintézetek adójogi pozícióját, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből azonban nem következik olyan tilalom, amely ezt kizárná. Új adótörvény vagy a meglévők szabályainak terhesebbé tétele általában szükségképpen módosítja az adóalanyok adójogi pozícióját, esetenként adóterhét is. Az adóterhelés súlyosításának általános tilalma összeegyeztethetetlen lenne az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott alapvető kötelezettséggel.

Más kérdés, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata kivételes esetben védelmet nyújt az adóalanyok adójogi pozíciójának súlyosítása ellen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a már megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek a határidő lejáratát megelőző csökkentése, illetve megvonása – a jogalkotói ígérethez jogosan fűződő várakozásból, a tartós adójogviszonyban ily módon értelemszerűen benne rejlő bizalmi elemről következően – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az ebből adódó jogbiztonság követelménye alapján általában alkotmányellenes; a határozott időre szóló – egyszer már megszerzett – adókedvezmények általában nem vonhatók meg [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 69–70.]. Ez a gyakorlat csupán az adókedvezmények szűk körére érvényesül: az olyan típusú kedvezményekre, amelyeket az állam a kedvezményt nyújtó jogszabályból megismerhetően abból a célból állapít meg kifejezetten, hogy a gazdasági élet szereplői számára hosszú távra, eleve előre meghatározott időtartamra szóló garanciákat nyújtson (összefoglalóan: 28/B/2001 AB. határozat, ABH 2002, 1209.). A jelen esetben nem állapítható meg, hogy az állam az Áhej. tv. megalkotásával valamely jogalkotói ígéretet módosított volna, vagy az érintettek jogos várakozását sértette volna.

Bevétel (s nem a jövedelem) adóztatását, amelyre az Áhej. tv. irányul, az Alkotmány 70/I. §-a nem tiltja. Valamely bevétel adóztatásának egyes alkotmányossági kérdéseit az Alkotmánybíróság a 963/B/1993. AB határozatában (ABH 1996, 437, 440.) vizsgálta, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 39. § (1) bekezdése alapján, amely az állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén a vállalkozó nettó árbevételét határozza meg adóalapnak. Az elbíráláskor hatályos rendelkezés szerint az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás nettó árbevétele, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével és az alvállalkozói teljesítések értékével. A nettó árbevétel fogalmát a Hatv. 52. §-a

határozta meg. A Hatv. más, az adóalapot korrigáló tényezőket nem tartalmazott. Az akkor hatályos szabályok, az elbírált indítvány szerint, csak a vállalkozók egy része számára tették lehetővé az adóalap csökkentését, a vállalkozási tevékenység jellegétől függően; másoknál, ahol a két nevesített költség nem merül fel, nem. E határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság egyik döntése értelmében a jogi szabályozás megváltozása – az adott esetben az adóalanyok kamatjövédelmének és azok adóterheinek a korábban hatályban volt szabályozástól eltérő differenciálása – önmagában nem alkotmányossági kérdés, a jogi szabályozás változatlanságához az Alkotmány nem biztosít jogot [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 298.].

Ugyanakkor alkotmányellenességhez vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.].

Új adótörvény vagy valamely adótörvény módosítása okozhat hátrányt az adóalanyok számára, ennek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő alkotmányos korlátja a visszaható hatály tilalma és a megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek védelme.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal, s a jogbiztonságra figyelemmel a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Következésképpen az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba 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.]. Az Áhej. tv. a 8. § (1) bekezdése értelmében – a 8. § (2)–(8) bekezdése figyelembevételével – 2006. szeptember 1-jén lépett hatályba. A (2) bekezdés kimondja, hogy a törvény 4. §-a, 7. §-ának 1–2., 4. és 7–8. pontja, valamint az 5. §-a (2)–(3) bekezdésének, a 6. §-a (3)–(4) bekezdésének a 4. §-a szerinti járadékot érintő rendelkezései 2007. január 1-jén lépnek hatályba.

Az Áhej. tv. támadott szabályai a törvény hatálybalépését megelőző időre nem állapítanak meg kötelezettséget, és nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, nem ellentétesek a visszaható hatály tilalmának elvével.

b) Az indítványozók az újonnan bevezetett fizetési kötelezettségről szóló norma világosságát is vitatják.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: A jogállam nélkülözhetetlen ele-

me a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.).

Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket: „A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. (...) Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” (ABH 1993, 607, 608.).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.].

Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Társadalmi-gazdasági viszonyok változása új jogszabály alkotását teheti szükségessé, új jogszabálynál az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre kevésbé támaszkodhat, rutinná válásához megfelelő idő kell [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.].

Annak eldöntése, hogy az Áhej. tv. alkalmazásában mi minősül „az adóévben a külön jogszabály szerinti állami kamattámogatással, kamatkiegyenlítéssel közvetlenül vagy közvetetten érintett hitelállomány alapján kamat és kamatjellegű bevétel címén befolyt” összegnek, az Áhej. tv.-re és a külön jogszabályokra vonatkozó jogalkalmazási

kérdés. Az Áhej. tv. 4. §-ának szóban lévő mondatrésze nem eleve értelmezhetetlen. Az Áhej. tv. 4. §-ában meghatározott kötelezettség hatályának megállapítását segíti a törvény 7. §-ának 8. és 9. pontja, melyek a „közvetlenül érintett hitelállomány”, illetve a „közvetetten érintett hitelállomány” meghatározását tartalmazzák. Ezek az értelmező rendelkezések támpontot nyújtanak annak eldöntéséhez is, hogy külön végrehajtási rendelet fogja-e meghatározni, mely hitelkonstrukciókra terjed ki a járadékfizetési kötelezettség, vagy azokra a jogszabályokra utal a törvény, amelyek az egyes támogatásos hitelkonstrukciókkal kapcsolatban tartalmazzanak rendelkezéseket.

2. A kizárólag a hitelintézeteket terhelő járadékfizetési kötelezettség előírása nem ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével és nem sérti Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdését sem.

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés alkotmányossági kérdéseivel. Már a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” (ABH 1990, 46, 48.)

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) A diszkrimináció vizsgálatánál tehát központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás egymástól eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vehető fel [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 79.; 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

Az Áhej. tv. 4. §-a a hitelintézetekre, ezen belül a hitelintézetek bizonyos kamat és kamatjellegű bevételeire vonatkozik.

Az Áhej. tv. alkalmazásában a 7. § 4. pontja szerint hitelintézet: a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény hatálya alá tartozó hitelintézet.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) rendelkezései értelmében hitel és pénzkölcsön nyújtását üzletszerűen, pénzügyi szolgáltatásként pénzügyi intézmény, a hitelintézet, illetve a pénzügyi vállalkozás végezhet, ha a törvény eltérően nem rendelkezik.

Az indítványozók azt állapítják meg, hogy a járadékfizetési kötelezettség azon a feltételezésen alapul, hogy az állami kamattámogatás a bankok nyereségességét alapvetően és meghatározó mértékben javítja.

A hitelintézetek a hitel és pénzkölcsön nyújtásával üzletszerűen foglalkozó más szervezetekkel hasonlíthatók össze a vizsgált körben, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szempontjából, s nem pedig az olyan vállalkozásokkal, amelyek szintén valamilyen állami támogatás, állami forrásból történő megrendelés következtében tesznek szert nyereségre, mint pl. az indítványban felhívott a lakásépítő (tervező és kivitelező, beruházó) vállalatok, vagy az agrártámogatásokból történő mezőgazdasági gépbeszerzéssel érintettek.

Az Áhej. tv. szerinti szabályozási koncepció szempontjából egy csoportba tartozónak a hitelintézeteket és pénzügyi vállalkozásokat lehet tekinteni; más, az indítványban hivatkozott vállalkozásokat, akiknél a kamattámogatás pozitív gazdasági hatása szintén jelentkezik az ingatlanvásárlás finanszírozási oldalán, nem. A hitelintézetekre és a pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó szabályozás számos kérdésben eltérő mind alapításukat, mind működésüket illetően (lásd különösen: Hpt. 5–6. §, 9. §).

Jóllehet a pénzügyi vállalkozásra a Áhej. tv. hatálya nem terjed ki, önmagában ez a körülmény nem tekinthető diszkriminatívnak, ennek ellenkezőjét egyébként maguk az indítványozók sem állították.

A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 91. §-a (1) bekezdésének e) pontjában, valamint a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 109. §-a (1) bekezdésének j) pontjában foglalt felhatalmazás alapján kiadott, a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott kölcsönök nyújtását, folyósítását a törlesztés és a támogatások megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását – az építőre (építtetőre), illetőleg az értékesítőre tekintet nélkül – a hitelintézetek végzik.

A mezőgazdasági termelők kibontakozási hitelkonstrukciójáról és a gazdahitel programról szóló 30/2000. (III. 10.) Korm. rendelet értelmében a rendeletben foglalt hitelkonstrukciók finanszírozását hitelintézetek végzik.

E szabályok kizárják, hogy pénzügyi vállalkozások az indítványban említett ingatlanvásárlás finanszírozási oldalán a hitelintézetekkel azonos módon jelenjenek meg vagy mezőgazdasági gépbeszerzéssel kapcsolatban a hitelinté-

zetekkel azonos feladatokat lássanak el az említett támogatások, hitelek vonatkozásában.

Mindezekre figyelemmel nem állapítható meg, hogy a vizsgált szabályok az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértének.

3. Az Alkotmány 70/I. §-a, az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, nem zárja ki azt, hogy a jövedelemadókkal mellett az állam más típusú fizetési kötelezettséget (pl. forgalmi vagy vagyonadók, illeték, vám, járulék, hozzájárulás, bírság, díj stb.) is előírjon. A közterhekhez való hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámról stb. szóló törvények állapítják meg [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.].

Az Alkotmány 70/I. §-ából nem következik az, hogy (adó)fizetési kötelezettséget a jövedelemadók szempontjából akár veszteségesnek tekintendő vállalkozásoknak előírni nem lehet (122/B/1996 AB határozat, ABH 2002, 737, 746.).

Az állam szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak (620/B/1992 ABH 1994, 539, 541.).

A jogalkotó szabadsága nagy abban is, hogy az adórendszer miként alakítja ki: ez az Alkotmány keretei között a törvényhozás és a kormányzati gazdaságpolitika mérlegelési körébe tartozik – állapította meg az Alkotmánybíróság 54/1993. (X. 13.) AB határozata. (ABH 1993, 340, 342.) Az adókötelezettség megállapítása, új adónem bevezetése, az adó mértékének változtatása esetében szerzett jogokra hivatkozni – az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepére tekintettel – általában nem lehet [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 67.]. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának a kérdéseit (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.).

Miként azt az Alkotmánybíróság a jelen határozat III. 1. a) pontjában korábbi gyakorlatára utalva kifejtette, önmagában a bevétel adóztatását az Alkotmány 70/I. §-a nem tiltja.

Az indítványozóknak azzal a felvetésével kapcsolatban, hogy az arányos közteherviselés elvét sérti, ha a kötelezettség aránytalanul nagy elvonást eredményez az adóalanyánál, illetve a járadék következtében az érintett hitelintézetek jövedelmének, profitjának jelentős részét vonja el az állam, az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően az adó, illeték mértékét, összegszerűségét nem vizsgálja, az csak akkor vet fel alkotmányossági kérdést, ha – mint arra az 1531/B/1991. AB határozat is utal (ABH 1993, 707, 711.) – olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy már nem is a célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő. Az 1531/B/1991. AB határozattal eldöntött ügyben, egy helyi adót megállapító

önkormányzati rendeletet azért tartott az indítványozó a 70/I. § arányossági szabályát sértőnek, mert ingatlanára egyösszegű éves adót úgy állapítottak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott volt.

Az 1558/B/1991. AB határozat értelmében alkotmányellenessé abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanúvá és indokolatlanná válik (ABH 1992. 506, 507.).

Az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy a jelen esetben az adó 5 százalékos mértéke nem eredményez az Alkotmány 70/I. §-át sértő, aránytalanul nagy elvonást az adóalanyoknál, ezért az adó mértékét illetően sem állapítható meg a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány 70/I. §-a alapján.

4. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Abtv. 1. § a)–h) pontjainak felsorolása határozza meg. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy az Áhej. tv. az indítványban felhívott „Nyerességadózási magatartási kódex” vagy a 77/388/EGK irányelv szabályait sérti-e.

5. Az a körülmény, hogy Epmt. tv. támadott rendelkezései előbbre hozták a személyi jövedelemadó törvény eredetileg későbbre tervezett módosítását, önmagában nem sérti a jogbiztonság elvét.

A kamat- és árfolyamnyereség-adó szeptember 1-jei hatálybalépésével kapcsolatban csak az vizsgálható az Alkotmánybíróság által, hogy a hatályba lépő rendelkezések a jogalkalmazók által végrehajthatatlanok-e.

A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, 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 miatt állapítható meg. (ABH 1992. 45, 47.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a felkészülési idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzetteknek, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.]

Az Áhej. tv. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. §-a szerinti fizetési kötelezettséget tartalmaz. Az Áht. 10. § (4) bekezdése szerint fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.

Az Epmt. tv.-t a Magyar Közlöny 2006. évi 86. száma hirdette ki július 17-én. Az Epmt. tv. 222. §-a szerint ez a törvény – a 223–257. §-okban foglaltak figyelembevételével – 2007. január 1-jén lép hatályba. A 223. § (1) bekezdése szerint e törvénynek az Szja tv.-t módosító rendelkezései – a (6)–(9) és (11) bekezdésben említettek kivételével – 2006. szeptember 1-jén lépnek hatályba, e rendelkezéseket – a (2)–(5) és (12)–(16) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a 2006. szeptember 1-jétől megszerzett jövedelemre és keletkezett adókötelezettségre kell alkalmazni. Az Epmt. tv. mint fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvény kihirdetése és hatálybalépése között a törvényben előírtaknak megfelelő időtartam telt el.

A jelen esetben a kifejtettek alapján nem állapítható meg, hogy az indítványban támadott jogszabályok végrehajthatatlanok lennének vagy a konkrét esetben biztosított felkészülési idő tartama a jogalkalmazást akadályozná.

Ezért az Alkotmánybíróság az Epmt. tv. egyes hatályba léptető rendelkezéseit támadó indítványt is elutasította.

Az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben való közzétételt a közérdeklődésre tekintettel rendelte el.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 725/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 146. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

64/2006. (XI. 24.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság kormányrendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló 144/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenes, ezért azt e határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló 144/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet egésze alkot-

mányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett, melyben az indítványozó kérte a közigazgatási informatikai feladatok irányításában szükséges azonnali változtatásokról szóló 144/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 1. § (2) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és a Kr. említett rendelkezésének a kihirdetése napjára visszamenőleges megsemmisítését. Az indítványozó a Kr. 1. § (2) bekezdés *b*) pontját jelölte meg, de az általa ismertetett és alkotmányellenesnek tartott jogsza-

bálysöveg a (2) bekezdés a) pontjában található. Az Alkotmánybíróság emiatt az indítványt a Kr. 1. § (2) bekezdés a) pontjának vizsgálatára irányulóként kezelte. Az indítványozó álláspontja szerint a Kr. kiadására az Alkotmány megsértésével került sor. A Kr. említett rendelkezése szerint ugyanis a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter átveszi a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) irányítását. A miniszter irányító hatásköre alóli kivételként a Kr. a Hivatalnak az önkormányzati és területfejlesztési miniszter által irányított választási tevékenységét és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatban az igazságügyi és rendészeti minisztert megillető szakmai irányítási jogot állapítja meg. Az indítványozó szerint ez a szabályozási megoldás több törvénnyel is ellentétes, amikor a Hivatal általános, a szervezet irányítását is magában foglaló irányítási jogkörét a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter hatáskörébe utalja. Ellentétes egyrészt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény (a továbbiakban: Mintv.) azon rendelkezésével, mely szerint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok és jogkörök címzettje, a Belügyminisztérium és a belügyminiszter jogutódjaként az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, illetve az igazságügyi és rendészeti miniszter. Sérti még ez a rendelkezés a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban: Kátv.) az államigazgatási szervek irányításáról rendelkező szabályait és ellentétes a Kr. vizsgált rendelkezése a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvénynek (a továbbiakban: Szatv.) a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás országos illetékességű önálló központi hivataláról és annak a belügyminiszter általi irányításáról rendelkező 9–10. §-aival.

Összességében megállapítja az indítványozó, hogy a Kr. vizsgált rendelkezése részben elvonja, illetve megosztja a Hivatal feletti, a törvényekben szabályozott irányítási jogköröket, ezáltal ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésével, sérti az Alkotmány jogállamiságról rendelkező 2. § (2) bekezdését és azt az alkotmányos rendelkezést is, mely szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel.

Az indítványozó a vizsgált rendelkezésen túl az egész Kr. megsemmisítését is indítványozza. Ezt arra alapozza, hogy a Jat. 7. §-ával ellentétben a Kr. nem jelölte meg, hogy annak kiadására a Kormány saját jogalkotó hatáskörében vagy törvény felhatalmazása alapján került sor.

II.

Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

„35. § (2) A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

A Jat. hivatkozott rendelkezései:

„1. § (1) A jogalkotó szervek a következő jogszabályokat alkotják:

a) az Országgyűlés törvényt,

b)

c) a Kormány rendeletet,

d) a miniszterelnök és a Kormány tagja (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet,

e)

f) az önkormányzat rendeletet.

(2) E rangsornak megfelelően az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„7. § A Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

A Mintv. érintett rendelkezései:

„2. § Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott törvény vagy rendelet

a) Belügyminisztériumot, valamint belügyminisztert említ, ott

[...]

b) a közbiztonság, valamint az élet- és vagyonbiztonság védelmével, az államhatár őrzésével és a határforgalom ellenőrzésével, a magyar állampolgársággal, az anyakönyvvel, a külföldiek beutazásával és tartózkodásával, a menedékkjoggal, továbbá a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok tekintetében Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot, valamint igazságügyi és rendészeti minisztert,

[...]

kell érteni.”

A Kátv. hivatkozott rendelkezései:

„Irányítás és felügyelet

2. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

a) az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése,

b) az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,

d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,

e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,

f) a költségvetési törvény keretei között az államigazgatási szerv költségvetési előirányzatának és létszámkeretének meghatározása,

g) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,

h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,

i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

(2) Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.”

Az Szatv. rendelkezései:

„9. § (1) A személyiadat- és laccímnyilvántartás adatkezelője országos illetékességgel a belügyminiszter irányítása alatt álló önálló központi hivatal (a továbbiakban: Hivatal).”

„10. § A belügyminiszter:

a) irányítja és ellenőrzi a nyilvántartás szerveinek a nyilvántartással összefüggő államigazgatási, valamint technikai, informatikai és pénzügyi feladatai ellátását,

b) meghatározza a nyilvántartás központi rendszere üzemeltetésének szervezeti kereteit,

c) irányítja a Hivatalt, kinevezi annak vezetőjét és jóváhagyja szervezeti és működési szabályzatát;

d) ellenőrzi a személyes adatok védelmének érvényesülését;

e) megállapítja az adatvédelmi felelősök [30. § (2) bekezdés] feladat- és hatáskörét;

f) meghatározza a nyilvántartás működési szabványait.”

A Kr. vizsgált rendelkezése:

„[(2) A miniszter átveszi]

a) a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal irányítását a Hivatal – önkormányzati és területfejlesztési miniszter által irányított – választási tevékenysége, valamint a személyiadat- és laccímnyilvántartással kapcsolatban az igazságügyi és rendészeti minisztert megillető szakmai irányítási jog kivételével; és”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában egy kormányrendelet és több törvény közötti ellentétet vizsgált. A Kormány rendelete sajátos szabályozási tárgykörben tartalmaz rendelkezést: egy törvénnyel létrehozott központi államigazgatási szerv (a Hivatal) feletti irányítást szabályozza újra. Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma lényege abban ragadható meg, hogy ellentetes-e a Hivatal feletti irányítási jogkör törvényben szabályozott módjával az irányítási jogkör kormányrendelettel történő megosztása vagyis az a szabályozási megoldás,

mely szerint a Hivatal feletti általános irányítási jogkör a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, míg két különböző szakterület (a választási tevékenység és a személyiadat- és laccímnyilvántartás) szakmai irányítása külön-külön két másik minisztert illet meg. E kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Hivatal jogállására és irányítására vonatkozó általános és speciális törvényi szabályokat, majd azokat egybevetette a Kr.-ben írtakkal, vagyis az irányítási jogkörök részbeni megosztásával.

2. Az alkotmányossági vizsgálat megkezdésekor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kormányzati és központi közigazgatási szervek szervezetének általános kialakítási rendjéről, a már kialakított szervek megváltoztatásának feltételeiről és e szervek irányításáról az Országgyűlés a korábbi helyzettől eltérően törvényt alkotott (e törvény a Kátv.), így ez már nem törvényi szabályozáson kívüli terület. A Kátv. megalkotásakor a jogalkotót az átfogó, „kódex-szerű” szabályozás igénye vezette. Az Országgyűlés elnökéhez T/60-as számon benyújtott törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint e törvény célja az volt, hogy egységesen határozza meg a Kormányra, a központi kormányzati szervezetre és az állami vezetőkre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, és ezáltal „a modern kormányzati szervezet kódexe legyen.” A Kátv. a Kormány szerkezetalakítási szabadságának érvényesülése mellett megfelelő kereteket kívánt adni ahhoz, hogy átlátható központi kormányzati szervezet jöjjön létre, amely biztosítja a különböző államigazgatási feladatok hatékony ellátására alkalmas szervezeti feltételeket. A törvény elvégezte a központi államigazgatási szervek körének meghatározását, valamint irányításuk és vezetési módjuk általános jellegű szabályozását.

A Kátv. a magyar jogrendszerben elsőként meghatározta a jogalkotásban és a közigazgatási jogi szaknyelvben általánosan használt két fogalom, az irányítás és a felügyelet pontos tartalmát. Miközben a Kátv. e fogalmakat törvényi szinten tartalommal tölti meg, rögzíti, hogy külön törvényben marad mód a törvényben meghatározottaktól eltérő tartalommal irányítási, illetve felügyeleti jogkörök telepítésére.

Az indokolás szerint is az irányításhoz tartozó hatáskör-csoportok az irányított szervvel kapcsolatos alapvető szervezeti, személyi és költségvetési jogköröket (alapítás, átszervezés, megszüntetés, a vezetővel kapcsolatos személyi jogkörök, szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása, a költségvetési előirányzat és a létszámkeret meghatározása), a szerv tevékenységével kapcsolatos jogköröket (ellenőrzési jog, jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezés), valamint egyedi ügyekkel kapcsolatos hatásköröket (döntésmegsemmisítés, feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására vonatkozó utasítás, jogszabály által előírt körben a döntések jóváhagyása) foglalnak magukban. Az irányítás részét képező, az irányított szerv döntéseinek értékeléséhez kapcsolódó jogkörök közös jellemzője, hogy azok gyakorlása esetében az irányított szerv által figyelembe vett szempontok nem korlátozódnak a tevékenység

törvényességének vizsgálatára, hanem annak szakszerűségét, szakmai és pénzügyi hatékonyságát is figyelembe veszik. A hatáskör elvonására az irányítási jogkör csak törvény kifejezett, ezt megengedő rendelkezése esetében terjedhet ki.

A fentiekben leírtakból is egyértelműen megállapítható, hogy a Kátv.-ben bevezetett új szabályozás egyik fő jellemzője, hogy az irányítási jogkörök Kátv.-ben rögzített tartalmától csak másik törvényben lehet eltérni. Az Országgyűlés e törvény megalkotásával tehát nemcsak egységesítette a központi államigazgatási szervek irányítására vonatkozó hatásköröket, nemcsak jogviszonyra alakította az irányítási viszonyt, hanem egyben korlátozta is a Kormány szabályozási hatáskörét, amikor törvényi szabályozás számára engedi csak meg az általánostól eltérő tartalmú irányítási jogkörök meghatározását.

Az pedig a Kátv.-nek a jelen határozat Indokolása II. pontjában ismertetett rendelkezéseiből és a törvényjavaslathoz fűzött indokolásból is egyértelműen megállapítható, hogy a Kátv. valamely szerv irányítása alatt a törvényben felsorolt irányítási jogkörök együttesét érti. Ettől eltérni, vagyis a felsoroltaknál több vagy kevesebb hatáskört utalni az irányító szervhez, vagy az irányítói hatásköröket megosztani csak más törvényben lehet.

3. A Hivatal feletti irányítási jogköröknek meghatározott miniszterhez utalását illetően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

A Hivatal létrehozása óta a belügyminiszter irányítása alatt áll, bár elnevezése többször megváltozott, jelenlegi elnevezését (Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal) 1999-ben állapította meg a 13/1999. (II. 1.) Korm. rendelet. A Szatv.-nek a Kátv. hatálybalépésekor hatályos rendelkezései szerint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatkezelője országos illetékességgel a belügyminiszter irányítása alatt álló önálló központi hivatal [9. § (1) bekezdés]. Az Szatv. 10. §-a a belügyminiszter feladatai között (tehát az irányító oldaláról) is meghatározza, hogy a miniszter irányítja a Hivatalt, kinevezi annak vezetőjét és jóváhagyja szervezeti és működési szabályzatát [c) pont]. Az Szatv. itt ismertetett szabályaival és a minisztériumok új elnevezésével összhangban rendelkezett úgy a Mintv., hogy ahol a hatálybalépését megelőzően kiadott törvény Belügyminisztériumot, valamint belügyminisztert említ, ott a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok tekintetében Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot, valamint igazságügyi és rendészeti minisztert kell érteni. [Mintv. 2. § a) pont, ab) alpont]. E rendelkezésekből egyértelműen megállapítható, hogy a Kátv. hatálybalépésekor hatályos Szatv. a Hivatal irányításával összefüggő, a Kátv.-ben felsorolt valamennyi jogkör együttesét a belügyminiszter jogutódjaként az igazságügyi és rendészeti miniszterhez telepítette.

4. Az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy az Alkotmány szabályai nem tették-e lehetővé a Kr. vizsgált

rendelkezésének megalkotását, vagyis azt, hogy egy törvénnyel létrehozott és a törvénnyel egy meghatározott miniszter irányítása alá sorolt központi közigazgatási szerv feletti irányítás jogkörét egy másik miniszterhez sorolja át egy kormányrendelet, ráadásul úgy, hogy egyes irányítási részjogköröket más minisztereknek hagy meg. Az Alkotmány 40. § (3) bekezdése szerint „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.” A Kátv.-vel egyidejűleg megalkotott és hatályba léptetett, az Alkotmányt módosító 2006. évi LIV. törvény az Alkotmány 34. §-át új (2) bekezdéssel egészítette ki. Eszerint: „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.” Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján a Kormányt megillető nagyfokú szervezetelakítási szabadság, melyet az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat is megerősített [ABH 1998, 404, 405.] az Országgyűlés által, a kormányzás szervezetének meghatározásával összefüggésben megalkotott törvényei között érvényesül. E törvények minimális alkotmányos tartalma, amint az 569/E/2001. AB határozat is említi, az államszervezet kiépítését és működését szolgáló legfontosabb kérdések szabályozása [ABH 2002, 1316, 1318.]. Az Országgyűlés a Kátv. megalkotásával azonban részletesen szabályozta a központi közigazgatási szervek irányításával összefüggő kérdéseket és ennyiben csökkentette a Kormány önálló jogalkotási hatáskörét, szabályozási önállóságát. Az Alkotmány idézett, új rendelkezése is mindössze annyit enged meg, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazati arányával elfogadott törvénynek minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.

5. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta még a Kr. bevezető részében hivatkozott, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 182. §-a (1) bekezdésének c) pontjában kapott felhatalmazást. Maga a Kr. is rögzíti, hogy ez a felhatalmazás a Kr. 1. § (1) bekezdésének (a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal feletti irányítási jogkör megváltoztatásának) megalkotásához szolgált felhatalmazással. A Htv. 182. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy a frekvenciagazdálkodással kapcsolatban rendelettel állapítsa meg a nem polgári célú frekvenciagazdálkodási feladatokat ellátó hatóság szervezetét és működését, irányítását, feladatait és finanszírozását, a nem polgári célú frekvenciagazdálkodás rendjére vonatkozó részletes szabályokat, valamint a nem polgári célú frekvenciagazdálkodás körébe tartozó szervezeteket. E felha-

talmazás tehát nem terjedt ki a Hivatal feletti irányítási jogkör törvénytől eltérő szabályozására.

E szabályok áttekintése után megállapítható, hogy a Kormánynak az Alkotmányban biztosított szervezetalakítási vagy irányítási jogköre nem terjed addig, hogy törvényben létrehozott szerv feletti, törvényben meghatározott irányítási jogköröket a törvénytől eltérően szabályozzon. A Kr. vizsgált rendelkezése ezt teszi, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr. kifogásolt rendelkezése törvénybe ütközik, ezért az Alkotmány 35. § (2) bekezdésével való ellentéte miatt alkotmányellenes.

6. Az indítványozó kérte, hogy az alkotmányellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a Kr. vitatott rendelkezését a kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 40. §-a értelmében, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A 42. § (1) bekezdése szerint ebben az esetben a határozat közzétételének napján veszti hatályát a megsemmisített jogszabály vagy a megsemmisített jogszabályi rendelkezés, és minősül visszavontnak az állami irányítás egyéb jogi eszköze vagy annak rendelkezése. A 43. § (1) bekezdés értelmében a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az előbbieken ismertetett időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. E rendelkezés nyomán van arra lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság jövőbeni időpontot jelöljön meg határozatában (*pro futuro* megsemmisítés) vagy éppen a határozata közzétételét megelőző, korábbi időpontban jelölje meg az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát (*ex tunc* megsemmisítés). A jelen eljárásban vizsgált esetben a jogbiztonság érdeke nem teszi szükségessé az indítványozó által kért visszamenőleges hatályú megsemmisítést, hiszen a megsemmisítés következtében a Kr.-ben érintett irányítási viszonyok helyébe a korábbi, a törvényekben meghatározott irányítási viszonyok (vagyis az igazságügyi és rendészeti miniszternek a Hivatal feletti irányítási jogkörei) lépnek, a Hivatal feletti miniszteri irányítás aszerint minősül és működik majd. A Kr. érintett rendelkezésének visszamenőleges hatályú megsemmisítése sem tenné (tehetné) meg nem történtté a Kr. hatálybalépése óta tett irányítási döntéseket vagy érvénytelenné az irányítási aktusokat. Éppen az okozna jogbi-

zonytalanságot, ha a megsemmisítés visszamenőleges hatállyal történne, hiszen akkor egyúttal visszamenőlegesen rendelkezni kellene a 2006. július 1. óta eltelt időszakról, az abban hozott irányítási döntésekről. Mindez az államigazgatási szervezet egészében és egyúttal a Hivatal működésében is felesleges és szükségtelen zavarokat okozhatna. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság tartózkodott a norma visszamenőleges hatályú megsemmisítésétől.

7. Az indítványozó kérte még a rendelet egészének megsemmisítését. Ezt a kérelmét arra alapította, hogy a Jat. 7. §-ával ellentétben a Kr. nem jelölte meg, hogy annak kiadására a Kormány saját jogalkotó hatáskörében vagy törvény felhatalmazása alapján került sor. Az Alkotmánybíróság a Jat. 7. §-át megvizsgálva megállapította, hogy az a kormányrendeletek két fajtáját, az úgynevezett eredeti jogalkotó hatáskörben kiadott kormányrendeleteket (melyeket a Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében), illetőleg a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendeleteket (melyeket a Kormány törvényben vagy korábban törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki) nevesíti. Mindez csak annak megismétlése, hogy a „Kormány a maga feladatkörében [Alkotmány 35. § (2) bekezdés] ‘saját jogon’ bocsáthat ki rendeleteket, illetőleg ‘végrehajtási karakterű’ jogalkotói hatalommal rendelkezik.” [1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001, 35, 37.]

Az indítványozó által felvetett követelmény a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendeletben (a továbbiakban: IMr.) jelenik meg, a jogszabályszerkesztés fő szabályai között. Az IMr. 4. § (1) bekezdése rendelkezik úgy, hogy „ha a jogszabály kiadására magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján kerül sor, a felhatalmazást adó jogszabályt és a felhatalmazást tartalmazó rendelkezést (a §, bekezdés, illetőleg pont megjelölésével) a jogszabály bevezető részében fel kell tüntetni.” Az IMr.-nek ez a szabálya – mint a Kr.-nél alacsonyabb szintű jogforrásban kiadott jogi norma – nem tekinthető olyan érvényességi előírásnak, melynek megsértése magával vonná a magasabb szintű Kr. egészének alkotmányellenességét. Ráadásul a Kr. egyes rendelkezéseit a Htv. alapján alkotta meg a Kormány, és erre a tényre a bevezető részében pontosan utalt is.

Emiatt az Alkotmánybíróság a Kr. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 668/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 144. számában.

65/2006. (XI. 24.) AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a 2006. évi központi költségvetés céltartalékának felhasználásáról szóló 140/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napján veszti hatályát.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó a 2006. évi központi költségvetés céltartalékának felhasználásáról szóló 140/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 6. § (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte.

Az R. alapján a központi költségvetés egyszeri hozzájárulást nyújt a központi költségvetési szerveknél megvalósuló létszámcsökkenések személyi kifizetéseinek részbeni, illetőleg teljes fedezetére. A támadott rendelkezés értelmében a költségvetési szervnek befizetési kötelezettsége támad, ha olyan munkavállalót foglalkoztat, akit költségvetési szervnél megvalósított létszámcsökkenés következtében végkielégítéssel bocsátottak el, az érintett munkavállaló munkaviszonyának megszüntetéstől számított egy éven belül.

Az indítványozó szerint ez ellentétes az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, a 70. § (6) bekezdésével és a 70/B. § (1) bekezdésével. Utal arra, hogy a végkielégítés egy – a munkavállaló számára egyértelműen hátrányos – helyzet terheinek enyhítése, az újrakezdés elősegítése, a kifogásolt szabályozás a végkielégítés rendeltetésével ellentétes. A végkielégítés juttatás törvényi előírás alapul, az a munkavállalónak nem felróható. Az a körülmény, hogy a végkielégítés finanszírozása milyen forrásból történik, nem változtat a végkielégítés jogi jellegén. Az R. kifogásolt rendelkezése indokolatlan teher a juttatáson és az érintett köztisztviselőn egyaránt, tárgyilagos mérlegelés és ésszerű indokok nélkül hátrányos helyzetbe hozza az érintett munkavállalókat más csoportokkal szemben és nehezebbé teszi az állását veszített – végkielégítéssel érintett – munkavállaló újrakezdését, más oldalról diszkriminációs pénzügyi

akadályokat gördít a költségvetési szervek gazdálkodása elé.

II.

Az Alkotmány felhívott szabályai szerint:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. (...)

70. § (...)

(6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.

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

70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

Az R. támadott szabálya szerint:

„6. § (...)

(3) Ha a költségvetési szerv más – fejezeten belüli vagy fejezeten kívüli – költségvetési szervnél megvalósított létszámcsökkenés következtében végkielégítéssel elbocsátott személyt foglalkoztat (újrafoglalkoztatás) az érintett munkavállaló munkaviszonyának megszüntetéstől számított egy éven belül, az újrafoglalkoztatott munkavállaló által felvett végkielégítés járulékokkal együtt számított összegét be kell fizetnie.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A támadott jogszabály rendelkezését az indítványozó olyan megkülönböztetésnek tartja, amely ellentétes az Alkotmányban foglalt diszkrimináció-tilalommal.

Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy R. rendelkezése alkotmányellenes-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és 70/B. § (1) bekezdése tükrében.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „[a]z Alkotmány 70/B. §-a ... helyes értelme szerint az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világra vonatkoztatott konkretizálása” (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.).

Az Alkotmánybíróság már több határozatban értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalom alkotmányos tartalmát, az emberi méltósághoz való joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is összefüggésben.

Megállapította, hogy „a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]

Rámutatott arra is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.].

A megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

Az Alkotmánybíróság ezeket a megállapításokat irányadónak tekintette a jelen ügy elbírálásánál is.

2. Az R.-t a Kormány az R. bevezető rendelkezései szerint „a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 4. §-a (1) bekezdésének a) pontja vonatkozásában kapott felhatalmazás alapján” alkotta.

A Tv. 4. § (1) bekezdése a) pontja szerint céltartalék szolgál „a központi költségvetési szerveknél – ideértve a Tudományos Akadémiához tartozó, költségvetési rendben gazdálkodó intézményeket és a társadalombiztosítási költségvetési szerveket is – a feladatok változásával, a szervezetek, szervezetrendszer korszzerűsítésével, a feladatellátás ésszerűsítésével megvalósuló, kiadás- és költségvetési támogatásmegtakarítást eredményező létszámcsökkentések személyi kifizetéseinek részbeni, illetőleg teljes fedezetére X. Miniszterelnökség fejezet, 20. cím, 2. alcím, 1. Különböző személyi kifizetések jogcím-csoporton. A többlettámogatás igénylési feltételeit az a)–d) és f) pontok tekintetében a Kormány rendeletben állapítja meg, az e) pont vonatkozásában külön törvényben foglaltak az irányadók.”

Az R. 6. §-a arról rendelkezik, hogy milyen esetben kell a költségvetési szervnek visszafizetnie azt, a központi költségvetésből nyújtott egyszeri hozzájárulást, amelyet a kiadás- és költségvetési támogatás-megtakarítást eredmé-

nyező létszámcsökkentések személyi kifizetéseire lehet igényelni.

E szabályok között szerepel az R. 6. §-ának (3) bekezdése. A (3) bekezdés azonban nem visszafizetési, hanem befizetési kötelezettségről szól és nem a kapott támogatás összegéhez, hanem a munkavállaló végkielégítéséhez igazodik.

Az R. 6. § (3) bekezdése az R. szerinti költségvetési szerv foglalkoztatóra vonatkozik. Hatálya azokra a munkavállalókra terjed ki, akiket – fejezetben belüli vagy fejezetben kívüli – költségvetési szervnél megvalósított létszámcsökkentés következtében végkielégítéssel bocsátottak el.

Ha a költségvetési szerv a munkavállaló munkaviszonyának megszüntetésétől számított egy éven belül ilyen munkavállalót alkalmaz, akkor az R. szabálya alapján befizetési kötelezettsége keletkezik a központi költségvetésbe.

A befizetési kötelezettség mértéke a munkavállaló által felvett végkielégítés járulékokkal együtt számított összege.

Az R. 6. § (3) bekezdése az érintett, végkielégítéssel elbocsátott munkavállaló költségvetési szervnél való elhelyezkedéséhez fűz a foglalkoztatót terhelő jogkövetkezményt, a munkaviszony megszüntetésétől számított egy éven belül.

Az Alkotmánybíróság 1449/B/1992. AB határozata értelmében a különféle jog- és foglalkoztatáspolitikai, illetőleg gazdasági indítékú korlátok, ha a szakmai jellegben belül maradnak és nem tartalmazzak az érintett körhöz tartozó személyek tekintetében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szerinti megkülönböztetést, nem alkotmányellenesek (ABH 1994, 561, 564).

Az Alkotmánybíróság 37/1997. (VI. 11.) AB határozata értelmében (ABH 1997, 234. 241.) az állami gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikai körébe tartozik az, hogy az állam a foglalkoztatáshoz milyen jogkövetkezményeket kapcsol, milyen adminisztratív, vagy pénzügyi feltételeket, kötelezettséget ír elő, vagy a foglalkoztatáshoz milyen jogkövetkezmények kapcsolódnak, s a foglalkoztatás ténye lehet alapja közteher formájú fizetési kötelezettségnek.

A jelen esetben azonban azt lehet megállapítani, hogy a R. – tartalma szerint – nem a közterhekhez való hozzájárulásról szól, hanem költségvetési szerv számára ír elő befizetési kötelezettséget. A befizetési kötelezettség hatásában a végkielégítéssel elbocsátott munkavállaló elhelyezkedését nehezíti el, a munkaviszony megszűnésétől számított egyéves időtartam alatt. Az R. ezzel különbséget tesz az álláskereső között a költségvetési szervtől, végkielégítéssel elbocsátott munkavállalók hátrányára.

A végkielégítés jogintézményét a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény módosításáról szóló 1991. évi XLVIII. törvény iktatta be a munkatörvénykönyvbe. Az alkalmaztatási viszonyok után a törvény által előírt módon, kötelezően járó végkielégítés indoka egyrészt, hogy a munkavállalónak az újra elhelyezkedésig biztosítsa meg-

élhetését, másrészt, hogy hosszabb munkaviszony esetén a felmondás megfontolására intse a munkáltatót. E kettős cél miatt akkor is járhat végkielégítés, ha a munkavállaló a végkielégítéssel biztosított időtartam alatt új munkaviszonyt létesít, mert a második szempont akkor is érvényesül, ha az első elesett.

A végkielégítésre vonatkozó törvények a végkielégítésre való jogosultságot jellemzően a jogviszonyoknak a munkáltató tágabb értelemben vett működésével összefüggő okokból történő felszámolásához kötik (felmentés, rendkívüli lemondás stb.). A foglalkoztatási jogviszonyoknak ez a jellemzően a munkáltató működésével összefüggő ok miatti megszüntetéséhez kötődő, mértékét illetően pedig az illetményhez (illetve átlagilletményhez, átlagkeresethez, távolléti díjhoz) és a különböző foglalkoztatási jogviszonyok időtartamához igazodó egyszeri juttatás nem minősül bérnek, illetve illetménynek (1303/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 693, 694.). Rendeltetését tekintve a végkielégítés a munkakeresés időszakában, az ismételt munkavállalásig terjedő időben egyfajta anyagi jellegű támogatást jelent és a megélhetés biztosítását célozza azon nyugellátásra nem jogosult foglalkoztattak számára, akiknek a jogviszonya önhibájukon kívül (tehát nem szakmai alkalmatlanság, a szolgálatra való méltatlanná válás stb. miatt) kerül megszüntetésre (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870.).

A végkielégítéshez való jog nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe. A jogalkotó a végkielégítésre vonatkozó elosztási szabályokban a munkavállalók alkalmazási körülményei szerinti megkülönböztetést tehet, ha ez egyébként nem sérti az emberi méltóságot. A végkielégítésre jogosultnak ahhoz van alkotmányosan védett joga, hogy a vele azonos jogállásúak között ne érje tilos megkülönböztetés (2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 559.).

A végkielégítéssel elbocsátott munkavállalók a munkaviszonyuk megszűnését követően azzal jellemezhetők, hogy álláskeresőkké válnak. A felmondási, felmentési és végkielégítési szabályok még azt sem zárják ki, hogy a megszűnő munkaviszonyú munkavállaló, közalkalmazott vagy köztisztviselő a munka alóli felmentése vagy a végkielégítéséhez figyelembe vett időtartam alatt rögtön kereső foglalkozást keressen és találjon (Vö.: 397/B/1994 AB határozat, ABH 1994, 712.). Más kérdés, hogy e körülményeknek bizonyos esetekben hatása lehet a végkielégítés mértékére, de ez az érintett személy elhelyezkedését önmagában nem nehezíti.

A kifogásolt szabály a munkaviszony megszűnése utáni időre vonatkozik, a felmentési idő utolsó napját követő egyéves időtartamra. Hátrányos következményt fűz ahhoz, ha a költségvetési szerv végkielégítéssel elbocsátott munkavállalót kíván foglalkoztatni, a munkaviszony megszűnésétől számított egyéves időtartam alatt. Ugyanakkor nincs olyan törvényi szabály, amely végkielégítéssel elbocsátott munkavállaló költségvetési szervnél való elhelyezkedését, akárcsak rövid időre is, tiltaná, vagy a költségvetési szervre tartalmazna az ilyen személy foglalkoztatását

meghatározott ideig tiltó rendelkezést. A vizsgált rendelkezés nem alkalmas arra sem, hogy a befizetési kötelezettség kilátásba helyezésével a létszámcsökkentés hatását tartóssá tegyék.

A költségvetési szerv e következmény nélkül megteheti, hogy meghatározott létszámkeretén belül az álláskereső köztül más személyt alkalmaz, vagy az egyéves időtartamot követően alkalmazza a végkielégítéssel tőle vagy más, a rendelet hatálya alá tartozó költségvetési szervtől elbocsátott munkavállalót. A befizetési kötelezettséget ésszerűen indokolhatná az, ha akár a költségvetési szerv, akár az érintett munkavállaló a végkielégítés jogintézményét igazolhatóan visszaélészerűen alkalmazná. A joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.]. A R. szervei, személyi hatályából, 6. § (3) bekezdése rendelkezési környezetéből azonban nem vonható le alappal olyan következtetés, hogy a befizetési kötelezettséget abban a körben kell alkalmazni, amelyben joggal való visszaélésre lehet következtetni.

A kifejtettekre figyelemmel a vizsgált különbségtételnek tárgyilagossá mérlegelés szerint nincs ésszerű indoka, vagyis az R. 6. § (3) bekezdése önkényes, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sérti, ezért az R. 6. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

3. Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.].

Mivel az Alkotmánybíróság az R. 6. § (3) bekezdését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek minősítette, ezért az R.-nek az Alkotmány más, az indítványban felhívott rendelkezéseivel való ellentétét nem vizsgálta.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 672/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 144. számában.

67/2006. (XI. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata Képviselő-testülete a XIII. kerületi önkormányzat tulajdonában levő piacok működéséről szóló 34/1995. (VII. 7.) önkormányzati rendeletnek 3. § (2) bekezdése és (4) bekezdésének utolsó mondata, valamint 1. és 2. számú mellékletei alkotmányellenesek, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata Képviselő-testületének a XIII. kerületi önkormányzat tulajdonában levő piacok működéséről szóló 34/1995. (VII. 7.) önkormányzati rendelete módosításáról szóló 30/2005. (XII. 19.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.m.) 1. és 2. számú mellékleteinek alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a, 21. § (2) bekezdése és 37. §-a alapján. Az indítványozó szerint az Ör.m. 1. és 2. számú mellékletei, amelyek a Lehel Csarnokban fizetendő helypénz (a napijegyes asztalok díjtételeinek), valamint a tartós helyhasználat és átmeneti hasznosítás esetén irányadó bérleti díjak mértékét határozzák meg, ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 9. §-ával, 44/A. § (2) bekezdésével és a 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő bánásmód követelményével. Az indítványozó külön hivatkozik a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.), amelyet – álláspontja szerint – analogikusan lehetne alkalmazni a jelen ügyben.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 9. §-ával és 44/A. § (2) bekezdésével összefüggésben nem jelölte meg az alkotmányellenesség indokát, az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdésére és az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának 26. § (1) bekezdésére (ABH 2003, 2065.) – indítvány-kiegészítésre hívta fel az indítványozót.

A hiánypótlási felhívásnak eleget téve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben – utalva a 28/2005. (VII. 14.) AB határozatban kifejtettekre – előadta, hogy a jogalkotó nem tartotta be a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez kapcsolódó „kellő idő” követelményét, valamint nem vette figyelembe a szerződéses jogviszonyban álló felek mellérendeltségi helyzetét, így a szabályozás sérti a jogbiztonság elvét.

Az Alkotmány 9. §-ának sérelmét az indítványozó abban látta, hogy „a szabályozás az egyes vállalkozások között önkényesen tesz különbséget, miközben azok ugyanazon helyen és időben, ugyanazon fogyasztókat megcélözva fejtik ki tevékenységüket”.

Végül, az indítványozó szerint az Ör.m. támadott rendelkezései azért ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, mert a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 36. § (2) bekezdésébe foglalt tiltó szabály ellenére a képviselő-testület rendeletben állapítja meg a Lehel Csarnok helyiségei bérleti díjának mértékét. Ezen túlmenően azért is séri az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, mivel a támadott szabályok ellentétesek az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 8. § *t*) pontjával, amely az egyéb tulajdonság miatti közvetlen hátrányos megkülönböztetést tiltja, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 76. §-ával, amely alapján a személyhez fűződő jogok megsértését jelentő különösen az egyenlő bánásmód követelményének megsértése.

A fentiek alapján kérte az Alkotmánybíróságot a sérelmezett rendelet alkotmányellenességének kihirdetésére visszamenő hatályú megállapítására és megsemmisítésére.

II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozta meg döntését.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

(...)

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(...)

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

(...)

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más

vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. Az Ltv. alapján:

„36. § (2) Az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg; a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja.”

(...)

„91/A. § 12. *Nem lakás céljára szolgáló helyiség az, amely kizárólag ipari, építőipari, mezőgazdasági, vízgazdálkodási, kereskedelmi, tárolási, szolgáltatási, igazgatási, honvédelmi, rendészeti, művelődési, oktatási, kutatási, egészségügyi, szociális, jóléti és más gazdasági célra szolgál.*”

3. Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata Képviselő-testületének a XIII. kerületi önkormányzat tulajdonában levő piacok működéséről szóló 34/1995. (VII. 7.) önkormányzat rendelete (a továbbiakban: Ör.) szerint:

„2. § (1) Az Önkormányzat tulajdonában lévő piac (továbbiakban: ÖK. piac) létesítéséről, helyéről, rendeltetéséről, az ott alkalmazott díjszabásról az Önkormányzat Képviselő-testülete határoz.

(2) A piac fenntartásával, működtetésével összefüggő, a kizárólagos tulajdonosi döntés körébe nem tartozó feladatokat (a továbbiakban: üzemeltetés) a XIII. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete által alapított Lehel Csarnok Élelmiszerkereskedelmi Központ Üzemeltető Kft. (a továbbiakban: üzemeltető) – kizárólagos jogosultsággal – látja el. Az üzemeltetővel a polgármester – a Jogi Bizottság véleményének kikérése után – üzemeltetési szerződést köt.

(3) Helyhasználó az, aki az üzemeltetővel olyan szerződéses jogviszonyt létesít, amely alkalmi (napi) vagy tartós helyhasználatot biztosít.

(4) Napi helyhasználat esetén a helyhasználó napijegyet kap és helypénzt fizet.

(5) Tartós helyhasználat esetén, helyhasználó üzemeltetővel bérleti szerződést köt, mely a helyhasználat feltételeit is tartalmazza, és bérleti díjat fizet.

3. § (1) A piacon elfoglalt helyért és az igénybe vett szolgáltatásokért a helyhasználó a díjszabásban megállapított díjat köteles fizetni. A díj befizetésének rendjét az üzemeltető állapítja meg.

(2) A piacon fizetendő helypénz, bérleti díj és egyéb díjak összegét a rendelet 1. és 2. számú melléklete tartalmazza.

(3) A bérleti díjat, a bérlemény működésével arányos közüzemi költségeket, a piac közös létesítményeinek üzemeltetéséért, a különböző szolgáltatásokért, valamint a helyhasználatért járó díjat a helyhasználónak a bérleti

szerződés megkötésének napjától a hely visszaadásáig kell fizetnie abban az esetben is, ha a tevékenység még nem kezdődött el.

(4) A tartós használatra alkalmas árusítóhelyek, helyiségek használatára az üzemeltető e rendeletben meghatározott keretek között köthet bérleti szerződést. A Lehel Csarnok galéria szintjén lévő helyiségek átmeneti hasznosítással is bérbé adhatóak. Az átmeneti hasznosítás időtartama nem haladhatja meg az 1 évet. Az átmeneti hasznosítással bérbé adott helyiségekre vonatkozó bérleti díjak mértékét e rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

(5) A napi helyhasználatra kijelölt terület igénybevételeire a helyhasználó napijegy megváltásával szerez jogosultságot. A napijegyet az árusítás befejezéséig meg kell őrizni. A napijegy másra nem ruházható át.”

(...)

„1. sz. melléklet a 34/1995. (VII. 7.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelethez

DÍJSZABÁS

a Lehel Csarnokban alkalmazandó díjakról

| Tevékenységi kör | Díjtétel Ft/m ² /hó |
|------------------|---|
| 1 | Zöldség-gyümölcs 940 |
| 2 | Hús, hal, baromfi 1 120 |
| 3 | Tej, kenyér 940 |
| 4 | Látványpékség 1 260 |
| 5 | Vegyes élelmiszer – jövedéki termék nélkül 940 |
| 6 | Vegyes élelmiszer – jövedéki termékkel 4 400 |
| 7 | Büfé, presszó, kifőzde 4 400 |
| 8 | Büfé, presszó, kifőzde alkoholárusítással 5 600 |
| 9 | Savanyúság 1 260 |
| 10 | Vegyí áru, kozmetika 2 500 |
| 11 | Konyhafelszerelés 3 000 |
| 12 | Ruha, cipő, textil 5 660 |
| 13 | Könyv, újság 880 |
| 14 | Virág 2 500 |
| 15 | Raktár 660 |
| 16 | Hűtött raktár 920 |
| 17 | Egyéb piaci értékesítés szervezése 12 400 |
| 18 | Méz 940 |
| 19 | Állateledel 940 |
| 20 | Használt ruha 4 600 |
| 21 | Lakossági szolgáltatás 1. (fodrász, jav. tev. stb.) 940 |
| 22 | Lakossági szolgáltatás 2. (lottó-totó, bank, szolg. iroda stb.) 4 400 |
| 23 | Trafikáru 4 400 |

| Tevékenységi kör | Díjtétel Ft/m ² /hó |
|--|--|
| 24 | Iparcikk jellegű kereskedelem (pl. számítástechnika) 5 660 |
| 25 | Egyéb kereskedelmi és szolgáltató tevékenység 12 400 |
| 26 | Játék (gyermekjáték, játéksportszer) 1 260 |
| Több profil együttes alkalmazása esetén a magasabb díjtételt kell fizetni. Jelen díjtételek az áfa-t nem tartalmazzák. | |

Napijegyes asztalok díjtételei:

| Tevékenységi kör | Díjtétel Ft/asztal/nap |
|---|--|
| 1 | Zöldség, gyümölcs 840 |
| 2 | Házilag készített élelmiszer (pl. méz) 960 |
| 3 | Virág 960 |
| 4 | Vágott baromfi 960 |
| 5 | Gomba (bevizsgálás mellett) 1 360 |
| Jelen díjtételek az ÁFA-t nem tartalmazzák. | |

2. sz. melléklet a 34/1995. (VII. 7.) Budapest Főváros XIII. kerületi önkormányzati rendelethez

DÍJSZABÁS

a Lehel Csarnokban a galériaszint, metrószint és a földszint a Kassák L. utcai oldalon (F 616, 617, 618, 619, 620, 711, 712, 713) átmeneti hasznosítással bérbeadott helyiségekben alkalmazandó díjakról

| Tevékenységi kör | Díjtétel Ft/m ² /hó |
|------------------|--|
| 1 | Zöldség-gyümölcs 2 600 |
| 2 | Hús, hal, baromfi 2 600 |
| 3 | Tej, kenyér 2 600 |
| 4 | Látványpektség 2 600 |
| 5 | Vegyes élelmiszer – jövedéki termék nélkül 2 600 |
| 6 | Vegyes élelmiszer – jövedéki termékkel 4 800 |
| 7 | Büfé, presszó, kifőzde 4 800 |
| 8 | Büfé, presszó, kifőzde alkohol árusítása 16 600 |
| 9 | Savanyúság 2 600 |

| Tevékenységi kör | Díjtétel Ft/m ² /hó |
|--|---|
| 10 | Vegyí áru, kozmetika 2 800 |
| 11 | Konyhafelszerelés 3 260 |
| 12 | Ruha, cipő, textil 6 600 |
| 13 | Könyv, újság 2 600 |
| 14 | Virág 2 800 |
| 15 | Méz 2 600 |
| 16 | Állateledel 2 600 |
| 17 | Használt ruha 4 800 |
| 18 | Lakossági szolgáltatás 1. (fodrász, jav. tev. stb.) 2 600 |
| 19 | Lakossági szolgáltatás 2. (lottó-totó, bank, szolg. iroda stb.) 4 800 |
| 20 | Trafikáru 4 800 |
| 21 | Iparcikk jellegű kereskedelem (pl. számítástechnika) 6 600 |
| 22 | Egyéb kereskedelmi és szolgáltató tevékenység 12 800 |
| 23 | Közérdekű szolgáltatás 900 |
| 24 | Raktár 2 400 |
| 25 | Hűtött raktár 2 660 |
| 26 | Játék (gyermekjáték, játéksportszer) 2 600 |
| Több profil együttes alkalmazása esetén a magasabb díjtételt kell fizetni. Jelen díjtételek az áfa-t nem tartalmazzák. | |
| Megjegyzés: Az 5. pontban feltüntetett vegyes élelmiszer boltban fűszerpaprika árusítása megengedett.” | |

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1.1. Az Ör.m. indítványozó által támadott 1. és 2. számú mellékletei 2006. január 1-jei hatállyal léptek az Ör. korábbi, 1. és 2. számú mellékletei helyébe. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH

2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó részben a rendeletalkotási hatáskör túllépésére, részben tartalmi alkotmányellenességre, nem közjogi érvénytelenségre hivatkozott indítványában, az Alkotmánybíróság érdemben az Ör. 1. és 2. számú mellékletét vizsgálta [63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683–690.; 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABK 2006. február, 68, 74.].

1.2. Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – szoros összefüggés okán az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette azon Ör.-beli rendelkezésekre [az Ör. 3. § (2) bekezdésére és (4) bekezdésének utolsó mondatára], amelyek a támadott mellékletekre hivatkoznak [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.].

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a támadott szabályok megalkotásával a képviselő-testület nem ultra vires gyakorolta-e rendeletalkotási hatáskörét, nem sértette-e meg az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2.2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során abból indult ki, hogy az önkormányzat tulajdonában álló vásárcsarnokban levő helyiségek bérbe adása olyan polgári jogügylet, amelyre elsősorban az Ltv., valamint a Ptk. rendelkezései irányadók. A vásárcsarnok területén található helyiségek az Ltv. 91/A. § 12. pontja, valamint a bírói gyakorlat alapján (BH. 2006. 160.; EBH 2002. 817.) nem lakás céljára szolgáló helyiségnek minősülnek. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében kifejtette: az önkormányzati tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek – szemben az önkormányzati tulajdonú lakásokkal – a szabad vállalkozás körébe tartozó tulajdoni tárgyakkal minősülnek [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 388.]. A helyiségbérletre irányuló jogügyletben az önkormányzat tulajdonosi jogait gyakorló képviselő-testület a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt, és nincs olyan alkotmányi kötelezettség, amely alapján az önkormányzati tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbe adásának egyes feltételeit önkormányzati rendeletbe kellene foglalni. A polgári jog és a felek privátautónómiaja által szabályozott jogügyletek tartalmi vagy formai elemeinek közhatalmi (jogalkotási) úton történő meghatározása során a közhatalommal (törvény- vagy rendeletalkotási hatáskörrel) rendelkező tulajdonos nem járhat el visszaélészerűen, így különösen – figyelemmel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 70/A. § (1) bekezdésére – a közhatalmi (jogsabályi) aktussal történő jogviszony-módosítással nem hozhatja olyan, hátrányosabb helyzetbe a másik szerződő felet, amelynek eredményeként a közhatalommal rendelkező szervvel szerződéses jogviszonyban álló fél korlátozottabb jogvédelmi lehetőségekkel élhet, mint ha számára az egyébként rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket

igénybe vehetné (lásd a Ptk.-beli vagy az Ebtv.-beli jogcímek szerinti igényérvényesítési lehetőségeket).

2.3. Az indítványozó kifejezetten az Abh.-val elbírált ügyet hívja fel analógiaként, amelyben a „jogalkotó önkormányzat a szeszes italt forgalmazó pavilonok esetében – az egyéb pavilonokhoz képest – 3,6-szeres, a szeszárusító vendéglátó-ipari előkertek esetében – az egyéb vendéglátó-ipari előkertekhez képest – 12-szeres díjat állapított meg. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel határozatának III.2.2. pontjába foglaltakra – rámutat, hogy a közhatalom gyakorlásához közelebb álló, közterület-használattal, a díjszabás mértékével kapcsolatos ügyek alkotmányossági megítélése eltérhet az olyan, elsősorban polgári jogi ügyletektől, mint a nem lakás céljára szolgáló, ha az önkormányzat (annak tulajdonosi jogait gyakorló képviselő-testület) az egyik szerződő fél: „a közterület fogalomkörébe tartozó ingatlanok – fajtáinak, jellegének sokrétűsége (út, utca, tér, kerékpárút, gyalogút, járda, közkert, közpark, kiépített parkolóhelyek, pihenőhelyek, játszótér, közhasználatú zöldterületek, közlekedési műtárgyak stb.) miatt – a közterület-használat szempontjából nem kezelhetőek homogén csoportként. A közterületi ingatlanok használati módjai szerint azonban az egyes használati módok (hirdetési tevékenység, kereskedelem, vendéglátás, kulturális és sporttevékenységek, anyagátvitel stb.) homogén csoportot képezhetnek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat a közterület-használati díj megállapítása során ne érvényesíthetne helyi gazdaságpolitikai, városképi, városfejlesztési érdekeket is.” (ABH 2003, 784, 789.)

3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az önkormányzati tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére irányuló szerződések (bérleti díjak) önkormányzati rendelettel történő módosításával. A 20/1992. (IV. 7.) AB határozatában és a 17/1995. (III. 13.) AB határozatában azért állapított meg alkotmányellenességet és megsemmisítette meg a támadott, bérleti díjak módosításáról szóló rendeleti szabályokat, mert az önkormányzati képviselő-testületek törvényi felhatalmazás hiányában, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétesen szabályozták a bérleti díjakat. A Ptk. 226. § (1) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy egyes esetekben jogsabály meghatározza a szerződés bizonyos tartalmi elemeit, ám az indítványok elbírálása időpontjában, a Ptk. 434. § (3) bekezdésének alkalmazása szempontjából – a Ptk. 685. §-ának *a*) pontja értelmében – az önkormányzati rendelet nem tartozott a „jogsabály” fogalmi körébe. Ebből következően a képviselő-testületnek nem volt törvényi felhatalmazása, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgárokra is kötelező érvénnyel állapítsa meg a bérleti szerződések tartalmi elemeit. (ABH 1992, 120, 121.; ABH 1995, 467, 469.)

3.2. A 401/B/1996. AB határozattal elbírált ügyet követően, figyelemmel a Ptk. 685. § *a*) pontjának időközi módosítására, amelynek értelmében a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti jogviszonya tekintetében az önkormányzati rendelet jogsabálynak minősül, az Alkot-

mánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek szerint a támadott rendeletek felhatalmazás nélkül, a Ptk. irányadó rendelkezéseivel és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével ellentétesen határozták meg a önkormányzati tulajdonú, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díját [ABH 1998, 924, 926–927.; 75/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 681, 686–687.; 57/2003. (XI. 21.) AB határozat, ABH 2003, 871, 887.].

4.1. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény 15. §-a – 2006. március 31-ei hatállyal – módosította az Ltv. 36. § (2) bekezdését. Az Ltv. 36. § (2) bekezdése kifejezett tilalmat állapít meg a nem lakás céljára szolgáló, önkormányzati tulajdonban álló helyiségek bérleti díjának önkormányzati rendeletben történő szabályozására: „az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg; a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja.”

A hatályos szabályozás szerint a vásárcsarnokban levő helyiségek bérleti díja szabad áras szolgáltatásnak minősül, mértékének meghatározására a felek – az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe foglalt piacgazdaság lényegi elemét jelentő, a Ptk. 200. § (1) bekezdésében is kifejezett szerződési szabadságból eredő – szabad megállapodása irányadó.

4.2. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Tekintettel az Ltv. 36. § (2) bekezdésére, 2006. március 31-ét követően az önkormányzat képviselő-testülete tulajdonában lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség és – argumentum a maiore ad minus – a napijegyes asztal bérleti díja mértékének rendelettel történő meghatározására nem rendelkezik hatáskörrel. Mindezek alapján az Ör. 3. § (2) bekezdése és (4) bekezdésének utolsó mondata, valamint 1. és 2. számú mellékletei ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, ezért azokat – a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően – megsemmisítette.

5.1. Az indítványozó az Ör. kihirdetésére visszamenő hatályú megsemmisítését kérte. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése értelmében a határozat közzétételének napján veszti hatályát az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt jogszabály vagy annak rendelkezése. E főszabálytól

eltérő lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban a visszamenőleges hatályú megsemmisítés indokául az eljárást kezdeményező érdekkörében felmerülő különösen fontos okot nem tárt fel. A jogbiztonság védelme érdekében sem tartotta szükségesnek az ex tunc hatályú megsemmisítést.

5.2. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányellenes rendelkezések tartós jogviszonyokra is vonatkozhattak, az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, az Ör. 3. § (2) bekezdésének és (4) bekezdése utolsó mondatának, valamint 1. és 2. számú mellékleteinek ex nunc hatályú megsemmisítése – az Abtv. 43. § (2) bekezdése alapján – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött bérleti jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

6. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 3. § (2) bekezdésének és (4) bekezdése utolsó mondatának, valamint az Ör. 1. és 2. számú mellékleteinek alkotmányellenességét megállapította, így – állandó gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta azt, hogy fennáll-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 9. §-ával és 70/A. § (1) bekezdésével való ellentét. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

A határozat Magyar Közlönyben való közzétételéről szóló rendelkezés az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 351/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 146. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

1153/B/1998. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 128. § (7) bekezdése „és a pedagógus besorolását meglévő iskolai végzettsége, illetve képesítése alapján kell elvégezni” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszként előterjesztett beadványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 128. § (7) bekezdéséből, „az ugyanezen §. (4)–(6) bekezdéseire történő visszautalásból törölje a gondolatjelet”, mivel annak „jogi következményei” sértik az Alkotmány 70/B. §-át. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság főtákarának a panasz elkésetttségéről való tájékoztatását követően – utólagos normakontrollként előterjesztett, módosított indítványában a Kötv. 128. § (7) bekezdése „és a pedagógus besorolását meglévő iskolai végzettsége, illetve képesítése alapján kell elvégezni” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a Kötv. rendelkezése az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe ütközik, mert a pedagógus munkakörben való alkalmazás feltételeként előírt egyes képesítési követelmények alól a Kötv. 128. § (5) bekezdése alapján „véglegesen mentesített”, ennél fogva a törvény által meghatározott szakképesítéssel rendelkező pedagógusokkal azonos szintű munkát végző közalkalmazottak besorolását a meglévő iskolai végzettsége, illetve képesítése alapján rendeli elvégezni. Érvelése szerint amennyiben a törvényhozó pedagógus munkakör ellátására jogosítja a Kötv. 128. § (5) bekezdésében meghatározott végzettséggel, szakképzettséggel, illetve szakmai gyakorlattal rendelkező közalkalmazottakat, akkor – az egyenértéküként elismert „végzettség” alapján – ennek illetmény-következményeit is mellé kell rendelni, így besorolásukról is úgy kellene rendelkezni, mintha a mentesítés alá eső végzettség vagy képesítés birtokában lennének.

II.

Az indítványban megjelölt és az elbírálásnál figyelembe vett jogszabályok:

Az Alkotmány rendelkezése:

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő béhez van joga.”

A Kötv. rendelkezései:

„128. § (1) Ha a pedagógus szakképesítése e törvényben meghatározott képesítésnek nem felel meg, és e törvénynek a hatálybalépésekor a pedagógusnak

a) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél kevesebb ideje van, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;

b) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógus-szakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte.

(2) E törvény hatálybalépésétől számított öt évig alkalmazható a kollégiumban nevelőtanárként, aki hittudományi egyetemi vagy főiskolai oklevéllel rendelkezik. Foglalkoztatására a 127. § (9) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

(...)

(4) az óvónői szakközépiskolai szakon

a) a képzés e törvény hatálybalépését követő év szeptember 1-jétől óvodai és kollégiumi gyermekfelügyelői, pedagógiai asszisztensi, szabadidő szervezői szakra változik;

b) e törvény hatálybalépése előtt megkezdett tanulmányokat változatlan feltételekkel fejezheti be a tanuló, kérelmére azonban lehetővé kell tenni, hogy az érettségi-képesítő vizsga keretében gyógypedagógiai, továbbá közművelődési alapismeretekből levizsgáljon, és az új szaknak megfelelő végzettséget is megszerezze;

c) kiadott érettségi-képesítő bizonyítvánnyal – kivéve a 128. § (1) bekezdésének *a)* pontjában és (8) bekezdésében meghatározott feltételnek megfelelő pedagógust – utoljára az 1997. évben lehet óvónői munkakörben alkalmazni a 127. § (9) bekezdésében meghatározott feltételekkel;

d) kiadott érettségi-képesítő bizonyítvánnyal rendelkező, ha 1993. szeptember 1-jétől 1998. december 31-ig gyógypedagógia és közművelődési alapismeretekből vizsgát tesz, megszerzi a *b)* pontban meghatározott képesítést, a vizsgát az iskola az igényeknek megfelelően szervezi, a vizsgára való felkészülést az iskola kérésre konzultációs foglalkozások szervezésével segíti;

e) szerzett szakképzettség az oktatás finanszírozása tekintetében nem számít első szakképzettségnek.

(5) Az (1) bekezdésben meghatározottaktól eltérően pedagógus-munkakörben továbbra is foglalkoztatható és alkalmazható

a) óvodapedagógusként, aki óvónői szakközépiskolában szerzett érettségi-képesítő bizonyítvánnyal,

b) gép- és gyorsírás tantárgy oktatására, aki gépírás és gyorsírás tanítására jogosító bizonyítvánnyal,

c) szakmai gyakorlati képzésre, aki érettségi bizonyítvánnyal és tanfolyami képzésben szerzett műszaki oktatói vagy szakoktatói bizonyítvánnyal, illetve technikus tanári képesítést tanúsító bizonyítvánnyal,

d) gyógypedagógus-munkakörben, aki óvónői, tanítói, illetve tanári oklevéllel,

e) technika-gyakorlati foglalkozás tantárgy oktatására, aki a szakiránynak megfelelő felsőfokú iskolai, illetve felsőfokú szakoktatói vagy műszaki oktatói végzettséggel és szakképzettséggel,

f) kollégiumban, aki felsőfokú iskolai végzettséggel és szakképzettséggel,

g) szakközépiskolában a szakmai elméleti tantárgyak, valamint a tizenegyedik-tizenharmadik évfolyamon a szakmai előkészítő ismeretek oktatására, aki a képzés szakirányának megfelelő főiskolai szintű tanári vagy a képzés szakirányának megfelelő felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel

rendelkezik abban az esetben, ha a bizonyítvány, oklevél megszerzése óta 1996. szeptember 1. napjáig az adott pedagógus-munkakörben legalább hét év szakmai gyakorlatot szerzett. A műszaki oktatói, szakoktatói munkakörben szerzett gyakorlatba be kell számítani a vállalati gyakorlati oktatásban szerzett gyakorlat idejét is. A szakmai gyakorlat idejének számításánál alkalmazni kell az e törvény 18. §-ának (5) bekezdésében foglaltakat.

(6) Ha a szakiskolában a gyakorlati képzést végző pedagógus nem rendelkezik középiskolai végzettséggel, és e törvény hatálybalépésekor

a) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatár eléréséig legfeljebb öt évre van szüksége, a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;

b) a nyugdíjjogosultság eléréséhez öt évnél több, de tíz évnél kevesebb időre van szüksége, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható, ha legalább tíz év iskolai vagy vállalati gyakorlati oktató munkában szerzett gyakorlata van, a szükséges gyakorlat hiányában e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható, ha megszerezte a középiskolai végzettséget;

c) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több, de tizenöt évnél kevesebb időre van szüksége, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható, ha megszerezte a középiskolai végzettséget;

d) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tizenöt évnél több időre van szüksége, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után a 127. § (9) be-

kezdésében meghatározott feltételekkel lehet foglalkoztatni.

(7) Az e § alapján foglalkoztatott pedagógus (1)–(2) és (4)–(6) bekezdésben felsorolt iskolai végzettsége, képesítése pedagógus-munkakör betöltésére jogosító iskolai végzettség, illetve képesítés és a pedagógus besorolását a meglévő iskolai végzettsége, illetve képesítése alapján kell elvégezni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A közoktatásban foglalkoztatottak alkalmazásával kapcsolatos követelményeket – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.), a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény és más jogszabályok mellett – a Kötv. rendelkezései szabályozzák. A Kötv. – többek között – meghatározza azokat a felsőfokú iskolai végzettségeket és szakképzettségeket, amelyek a különböző közoktatási intézményekben pedagógus munkakör betöltésére jogosítanak [Kötv. 17. §. (1)–(4) bekezdés, 30. § (11) bekezdés]. A Kötv. által bevezetett, az alkalmazási feltételeket szabályozó új rendelkezések célja a közoktatási feladatok, a nevelési-oktatási tevékenység magasabb színvonalú ellátásának biztosítása. A Kötv.-nek a képesítési követelmények szigorodásához való igazodást, az új szabályozásra való áttérést segítő átmeneti rendelkezései között szereplő 128. §-a bizonyos esetekben lehetővé teszi a törvény hatálybalépésekor pedagógus munkakörben foglalkoztatott, a törvény által előírt képesítési követelményeknek meg nem felelő szakképesítésű pedagógusok továbbfoglalkoztatását. E szabályok egy része a fenti körbe tartozó pedagógusok foglalkoztatását ideiglenesen, más része pedig – a törvény hatálybalépése előtt megszerzhető különböző képzettségek, végzettségek alapján, illetve szakmai gyakorlat elismerésével – a Kötv. által előírt képesítés hiányában is megengedi. Az indítványozó által sérelmezett rendelkezés a Kötv. 128. § (1)–(2) és (4)–(6) bekezdéseiben felsorolt iskolai végzettségeket és képesítéseket pedagógus munkakör betöltésére jogosítóként elismeri, kimondja továbbá, hogy a fenti rendelkezések alapján foglalkoztatott pedagógusok besorolását a meglévő iskolai végzettség, illetve képesítés alapján kell elvégezni.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján arra a kérdésre kellett választ adnia, alkalmazott-e a jogalkotó az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének sérelmét előidéző különbségtételt azzal, hogy a Kötv. által bevezetett képesítési követelményekkel nem rendelkező, ennek ellenére a Kötv. 128. §-a alapján pedagógus munkakörben továbbfoglalkoztatható pedagógusok besorolását a meglévő, nem pedig a „mentesítés” alá eső végzettség, illetve képesítés alapján rendelte elvégezni.

Az Alkotmánybíróság a sérelmezett rendelkezésnek az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéhez való viszonyát vizsgálva a következőket vette figyelembe.

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése alkotmányos alapjogként rendelkezik az egyenlő munkáért egyenlő bér elvéről. Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkriminációtíltalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világra vonatkoztatott konkretizálása. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.; 849/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 391.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005. 329.]

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmát vizsgálva a 43/B/1992. AB határozatában (ABH 1994, 744, 745.) rámutatott, hogy személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt, vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.; 1043/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 800, 802.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette azt is, hogy az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséből nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért” kifejezés olyan, megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás (munkabér) járna. [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 771, 772.; 1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 780, 784.] „Az Alkotmány e rendelkezése [...] az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg.” [1060/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 770, 771.]

Az indítvánnyal érintett szabályozás megalkotása során a törvényhozó a pedagógus munkakörben való alkalmazás Kötv. által bevezetett új feltételeinek megfelelő, a törvényben meghatározott végzettségekkel, képzettségekkel rendelkező, illetve az azokkal nem rendelkező, ennek ellenére – az új szabályozásra való áttérés biztosítása érdekében – a Kötv. 128. §-a alapján pedagógus munkakörben továbbfoglalkoztatható jogalanyok között tett különbséget. Ez utóbbi körbe tartozók besorolását ugyanis a ténylegesen meglévő, nem pedig a Kötv. által a munkakör ellátása feltételévé tett végzettségek, illetve képesítések alapján rendelte elvégezni.

Az Alkotmánybíróság a 116/B/1995. AB határozatában (ABH 1999, 491, 498.) vizsgálta a Kjt.-ben írt, a munkakör ellátásával összefüggő iskolai végzettség alapján történő

besorolásra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát. E határozatában a több (legalább két), a munkakör ellátásához szükséges felsőfokú iskolai végzettséggel, illetve felsőfokú iskolai végzettségük mellett tudományos fokozattal vagy posztgraduális képesítéssel rendelkező közalkalmazottak eltérő besorolását előíró szabályt nem ítélte az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésébe ütközőnek: „[...] az új szabályozás azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotó az azonos minőségű végzettséggel rendelkező közalkalmazottak között tenne különbséget, hanem épp az adott munkakör ellátása szempontjából magasabb minőségű munkát végző közalkalmazottat, illetve a konkrétan a munkakör ellátásához szükséges magasabb szintű iskolai végzettséggel, szakképesítéssel rendelkezőket honorálja az eltérő besorolással”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy a törvényhozó valamely hivatás gyakorlásához szükséges iskolai végzettség meghatározásakor – az alkotmányos keretek között – széles körű jogalkotói szabadsággal rendelkezik. [373/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 678, 681.; 9/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1470, 1473.; 1333/B/1996. AB határozat, ABK 2006. január, 13, 14.] E mérlegelési szabadság alapján engedte meg a törvényhozó a Kötv. 128. §-ában – kizárólag az új szabályozásra való átmenet biztosítása érdekében, egyfajta kedvezményként – a Kötv. által bevezetett új alkalmazási követelményeknek meg nem felelő (az előírt végzettségekkel, képzettségekkel nem rendelkező) jogalanyok pedagógus munkakörben való foglalkoztatását.

Az, hogy a törvényhozó a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak besorolásának szabályozása során jelentőséget tulajdonított a munkakör betöltése feltételül állított követelményeknek való megfelelésnek, és ennek során a Kötv. 128. §-a hatálya alá tartozó jogalanyok foglalkoztatása tekintetében biztosított kedvezményt nem terjesztette ki a díjazásra, nem alkotmányosértő. Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése nem zárja ki azt, hogy valamely munkakör betöltése feltételül előírt követelmények alól méltányoságból mentesített jogalanyok bérezésében a meglévő végzettség, szakképzettség megfelelően tükröződjön. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgált szabályozás nem zárta el az indítványozó által megjelölt, a munkakör betöltése szempontjából – eltérő végzettségük és képzettségük alapján – különböző jellemzőkkel meghatározható jogalanyokat attól, hogy a Kötv. által előírt végzettségeket, illetve képesítéseket megszerezzék, s ezt követően annak megfelelő besorolást nyerjenek.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kötv. által meghatározott alkalmazási követelményeknek való megfelelésen alapuló, az új szabályozásra való áttérés érdekében kialakított szabályozási megoldás alkalmazása ésszerű indokokon alapult a vizsgált foglalkoztatotti csoporton belüli különbségtételt illetően. Ezért az Alkotmánybíróság a Kötv. 128. § (7) bekezdése táma-

dott szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

163/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 51. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 61. §-át, mert az ellentétes az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével. Álláspontja szerint a Gt.-nek ez a rendelkezése a gazdasági társaságok éves és több éves üzleti terveinek a kialakításában a korábbinál hátrányosabb rendelkezést tartalmaz. Erre a társaságok nem tudtak felkészülni. A felkészüléshez legalább a törvényben szabályozott gazdasági ciklus időtartamára (azaz két évre) lett volna szükség. Az indítványozó,

– bár a felkészülési idő nem megfelelő voltát is megemlítette, – a visszaható hatályú szabályozás miatt kérte a Gt. 61. §-ának megsemmisítését.

Az igazságügyi miniszter közölte álláspontját az indítványról.

2. Az indítvány beadása után a gazdasági társaságra vonatkozó jogi kérdéseket a jogalkotó újra szabályozta. A 2006. július 1-jével hatályba lépett, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: ÚjGt.) 51. §-a tartalmazza – egyebek mellett – a Gt. támadott szabályát.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében folytatja le, ha az tartalmilag alkotmányossági szempontból a korábbival azonos (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.). Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az ÚjGt. 51. §-a tekintetében végezte el.

II.

Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezése:
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

2. A Gt. rendelkezései:
„61. § (1) Ha a gazdasági társaság a számviteli törvény szerint készített beszámolójának adatai alapján egymást követő két évben nem rendelkezik a társasági formájára kötelezően előírt jegyzett tőkének megfelelő összegű saját tőkével és a társaság tagjai (részvényesei) a második év számviteli törvény szerinti beszámolójának elfogadásától számított három hónapon belül a szükséges saját tőke biztosításáról nem gondoskodnak, a gazdasági társaság köteles elhatározni más gazdasági társasággá való átalakulását.

(2) Az átalakulás során olyan társasági formát kell választani, amely esetében a törvény a jegyzett tőke legkisebb összegét nem határozza meg, vagy az olyan mértékű, amelynek a gazdasági társaság az átalakulással eleget tud tenni.”

„298. § (1) E törvény – a 306. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés kivételével – a kihirdetését követő száznolcvanadik napon lép hatályba. A 306. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés hatálybalépésének napja e törvény kihirdetését követő negyvenötödik nap. A 306. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés e törvény VII. fejezetének hatálybalépése napján veszti hatályát.”

3. Az ÚjGt. szabályai:

„51. § (1) Ha a gazdasági társaság a számviteli törvény szerinti beszámolójában foglaltak alapján egymást követő két teljes üzleti évben nem rendelkezik a társasági formájára kötelezően előírt jegyzett tőkének megfelelő összegű saját tőkével és a társaság tagjai (részvényesei) a második év számviteli törvény szerinti beszámolójának elfogadásától számított három hónapon belül a szükséges saját tőke biztosításáról nem gondoskodnak, a gazdasági társaság köteles e határidő lejártát követő hatvan napon belül elhatározni más gazdasági társasággá való átalakulását, vagy rendelkeznie kell jogutód nélküli megszűnéséről.

(2) Az átalakulás során olyan társasági formát kell választani, amely esetében a törvény a jegyzett tőke legkisebb összegét nem határozza meg, vagy az olyan mértékű, amelynek a gazdasági társaság az átalakulással eleget tud tenni.

(3) A korlátolt felelősségű társaság törzstőkéjének és a részvénytársaság alaptőkéjének veszteség folytán való csökkenése jogkövetkezményeire törvény eltérő szabályokat állapíthat meg.”

„333. § (1) E törvény – a (2)–(5) bekezdésben foglaltak kivételével – 2006. július 1-jén lép hatályba.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja a jogállamiság elvét.

A jogállamiság egyik fontos eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság egyebek mellett azt jelenti, hogy a jogszabályok megismerhetők, a jogalanyok a szabályokhoz tudják igazítani magatartásukat. Ezzel összefüggésben áll az a követelmény, hogy a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre ne állapítsanak meg kötelezettségeket, és valamilyen jogszerű magatartást utólag ne minősítsenek jogellenesnek [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata nemcsak akkor minősít visszamenőleges hatályúnak egy jogszabályt, ha a közzététele előtti időpontra állapítja meg hatálybalépését, hanem abban az esetben is, ha a rendelkezéseit a hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]. Az Alkotmánybíróság nem állapítja meg azonban valamely jogszabály alkotmányellenességét azon az alapon, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre látták volna a jogszabály módosítását [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 305.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 141.].

2. A vizsgált esetben a Gt. támadott szabálya a gazdasági társaság átalakulási kötelezettségét írta elő abban az esetben, ha a társaság a számviteli törvény szerint készített beszámolójának adatai alapján egymást követő két évben nem rendelkezik a társasági formájára kötelezően előírt jegyzett tőkének megfelelő összegű saját tőkével, és a tár-

saság tagjai (részvényesei) a második év számviteli törvény szerinti beszámolójának elfogadásától számított három hónapon belül a szükséges saját tőke biztosításáról nem gondoskodnak. Ilyen kötelezettség korábban nem volt. Az ÚjGt. 61. §-a az átalakulás tekintetében nem tartalmazott új szabályt, de a jogutód nélküli megszüntetés tekintetében a Gt.-ben nem szereplő rendelkezést léptetett hatályba. Az új szabály alkalmazására külön hatálybaléptetési rendelkezés nem született. Ebben a tekintetben is irányadó tehát a hatálybalépésre vonatkozóan meghatározott az a rendelkezés, amely szerint a 2005. decemberében elfogadott törvény mintegy félévvel később lép hatályba.

A számviteli jogszabályok az üzleti évet általános szabályként a naptári évvel azonosan állapítják meg [így rendelkezett a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvény 4. §-ának (1) bekezdése és a hatályos jogszabály, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 11. §-ának (1) bekezdése]. A gazdasági társaságoknak tehát valójában a támadott rendelkezésre való felkészülésre nemcsak a hatálybalépésnek a kihirdetés időpontjától számított féléves időtartam állt rendelkezésre. A rendelkezés tartalma azonban nem teljesen új, mert az átalakulás helyett a jogutód nélküli megszűnés lehetősége korábban is megvolt, amint erre az ÚjGt. javaslatához fűzött miniszteri indokolás a kérdéses szakaszról rá is mutat. A Gt. hatálybalépése előtti időszakra alkalmazandó jogszabály, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény pedig a társaság vagyonának jelentős csökkenése esetére a társaság legfőbb szervének állásfoglalását írta elő (42. §, 189. §, 289. §). Nem állapítható meg sem az, hogy az indítványozó által támadott szabály a kihirdetését megelőző időpontra állapított volna meg kötelezettséget, sem az, hogy a már fennálló jogviszonyokra olyan rendelkezést tartalmazna, amelynek alkalmazására történő felkészüléshez nem állt volna rendelkezésre elég idő. A támadott szabály nem sérti tehát az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg, az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k., előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

576/D/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján – *dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 24. és 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó gyermektartásdíj végrehajtásával kapcsolatos ügyével összefüggésben 2000. július 19-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmányban biztosított jogainak sérelme miatt, amely állítása szerint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 24. és 26. §-a konkrét esetben való alkalmazása folytán következett be.

Az elsőfokú bíróság letiltó végzése ellen az indítványozó által előterjesztett fellebbezést elbíráló másodfokú bíróság a Vht. támadott szabályait értelmezte, amikor azokat az indítványra okot adó konkrét ügyre vonatkoztatva megállapította, hogy „a gyermektartásdíj jogosultja a végrehajtást bármikor kérheti. Annak vizsgálatára tehát nincs szükség és lehetőség sem, hogy a kötelezett a teljesítési kötelezettségének eleget tett-e. Erre a Vht. 28. § (4) bekezdése alapján már a marasztaló határozatban is közvetlen bírósági felhívás kibocsátásával sor kerülhetett volna, a későbbiekben pedig a Vht. 24. §-a és a 26. § szerint azt közvetlen bírósági letiltással igényelheti, megjelölve az alapul szolgáló határozatot és az általa hátralékként számított összeget. Amennyiben az adós vitatja a végrehajtási kérelemben foglalt követelés fennálltát, azt végrehajtás korlátozása vagy megszüntetése iránti perben érvényesítheti, a jelen peren kívüli eljárásban ugyanis ennek bizonyítása érdekében tárgyalás nem tartható.” A bíróság 54.Pkfv.21485/2000/2. számú végzését az indítványozó 2000. május 22-én vette át, alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybírósághoz a törvényes határidőn belül nyújtotta be.

Az indítványozó szerint „a bíróság előtti jogegyenlőség elvét sérti az, hogy a kötelezettnek pusztán a végrehajtást kérő döntése miatt, ‘vétkességtől függetlenül’, akkor is viselnie kell a bírósági letiltási eljárás állami illetékét, ha tartásdíj-fizetési kötelezettségének önkéntesen eleget tett addig”. A bíróság előtti jogegyenlőség elvét az is sérti, hogy a végrehajtást kérő által állított hátralék összegére állítják ki a letiltó végzést, amely fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható; az utóbb adatainak bizonyult, hátralékos tartásdíj címén letiltott összeg egyösszegű visszatérítésére

nincs jogi lehetőség, ez – elmaradt kamat formájában mindenképpen – a kötelezett terhét eredményezi.

Azzal is érvelt, hogy a gyermektartásdíj összegének a kérelmező kívánságára való elvonása állami kényszerrel, a korábbi önkéntes teljesítésre tekintet nélkül, sérti az emberi méltóságot. Állította, hogy a közvetlen bírósági letiltás intézménye a gyermektartásdíj vonatkozásában mindenképpen szankció, ezért a jogszabály a jó hírnévhez való jogba is ütközik.

Hivatkozott arra, hogy a teljes végzésnek a munkáltató részére való kézbesítését előíró szabály, a Vht. 24. § (3) bekezdése, a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot indokolatlanul korlátozza.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. (...)

57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. (...)

59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

2. A Vht. támadott szabályai szerint:

„24. § (1) A végrehajtási lap kiállítására jogosult bíróság – a végrehajtási lap kiállítása helyett – közvetlenül letiltó végzést hoz, ha kizárólag az adós munkabéréből kell behajtani a követelést.

(2) A letiltó végzésben a bíróság az adós munkáltatóját, illetőleg az adós számára járandóságot, illetményt, munkából eredő díjazást, juttatást, egyéb összeget rendszeresen, időszakonként visszatérően folyósító szervezet vagy személyt (a továbbiakban: munkáltató) arra hívja fel, hogy – a letiltó végzés jogerőre emelkedésének bevárása nélkül – az adós munkabéréből a végzésben feltüntetett összeget vonja le, és haladéktalanul fizesse ki a végrehajtást kérőknek.

(3) A bíróság a letiltó végzést a munkáltatónak és a feleknek kézbesíti. A végzés elleni fellebbezésnek a letiltott összeg levonására és kifizetésére nézve nincs halasztó hatálya. (...)

26. § Kizárólag közvetlen letiltással kell behajtani a követelést, ha

a) ezt kívánta a végrehajtást kérő,

b) a végrehajtás tartásdíj vagy más, részletekben fizetendő összeg iránt folyik, és a munkabér végrehajtás alá vonható része az esedékes összeget fedezi.”

III.

Az alkotmányjogi panasz alaptalan.

1. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a Vht. 24. és 26. §-a a gyermektartásdíj vonatkozásában ellentétes-e az Alkotmány ama szabályaival, amelyekre az indítványozó az indítványban hivatkozik.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Ezzel az alapvető joggal van összhangban az Alkotmány 15. §-a, amely szerint a házasság és a család intézményének védelme az állam kötelezettsége, és 16. §-a, amely kimondja, hogy az államnak különös gondot kell fordítania az ifjúság létbiztonságára és nevelésére, védelmeznie kell az ifjúság érdekeit, továbbá a 70/J. §-a is: a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük tanításáról gondoskodni.

A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény is számos rendelkezésében a gyermek mindenek felett álló érdekének kötelező figyelembevételét írja elő.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) a szülőknek az Alkotmányból folyó gondoskodási kötelezettsége egyik elemét egyebek között így fogalmazza meg: a szülő a saját szükséges tartásának rovására is köteles megosztani kiskorú gyermekével azt, ami közös eltartásukra rendelkezésre áll.

A tartás a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges gondoskodás egyik formája. Ezt az alapvető kötelezettséget a gyermekétől külön élő szülő elsősorban pénzben, tartásdíjfizetés formájában teljesíti. A gyermektartásdíjról a szülők megegyezésének hiányában a bíróság dönt. A tartásdíjat a bíróság a jövedelem százalékos arányában és/vagy határozott összegben állapíthatja meg [Csjt. 69/A–69/E. §-ai].

A tartásdíjfizetés teljesítése a gyermek létfontosságú érdekét és az Alkotmányban védett alapvető jogának megvalósulását szolgálja.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata (ABH 1993, 515.) egyebek között az alábbiakra mutatott rá: a tartásra vonatkozó szabályokat nem elsősorban a tartásra kötelezettek jogai, hanem a tartásra jogosultak, elsődlegesen a gyermek alapvető alkotmányos jogaiból kiindulva kell vizsgálni; a tartás, a testi fejlődéshez szükséges gondoskodás a szülők alkotmányos alapvető kötelezettsége, és annak biztosítása a jogosult gyermeket szolgálja. A határozat szerint a tartásra vonatkozó törvényes rendelkezések mindaddig alkotmányosak, amíg a tartásra kötelezettek, elsősorban a szülők jogai a gyermek érdekében nyernek korlátozást, helyesebben alkotmányos kötelezettségük megvalósítását biztosítják.

Jóllehet a tartásra vonatkozó egyes szabályok a szülők megegyezését korlátozzák abban az esetben, ha házasság egyező akaratnyilvánítással való felbontásáról van szó, ti. a bíróság mindaddig nem dönthet a házasság felbontása kérdésében, amíg a tartás kérdésében nem kötöttek a felek a bíróság által jóváhagyott egyezséget [Csjt. 18. §-ának (2) bekezdés], a Csjt. alapvetően a tartási kötelezettség mi-kénti teljesítése vonatkozásában is a szülők megállapodásának enged viszonylag tág teret.

Ennek megfelelően állami intézkedésre csak akkor kerül sor, ha ezt valamelyik jogosult – akár azért, mert észlelése alapján a tartási kötelezettséget nem teljesítik, akár más okból – kéri, ez viszont nem csak a magyar jogi szabályozás sajátossága. Ennek részben a tartási kötelezettségnek az a jellegzetessége az oka, hogy ha annak pénzben tesznek tesznek eleget, akkor a tartásdíjat előre kell fizetni [Ptk. 280. § (3) bekezdés], és az a jövőre nézve is érvényesíthető [Csjt. 68. § (1) bekezdés].

A gyermekétől különélő szülő a gyermeke megélhetéséhez szükséges tartás teljesítéséhez gyermektartásdíj fizetésével járul hozzá.

Az Alkotmány az alapvető jogok és kötelezettségek között viszonylag kevés kötelezettséget tartalmaz. Ezek egyike az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, amely a gyermek alapvető jogát fogalmazza meg a családjával, az állammal szemben. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből nem vezethető le közvetlenül, hogy az állam milyen jogintézmények megalkotásával tesz eleget annak a kötelezettségének, hogy biztosítsa a gyermek jogát a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez. A jogalkotó által választott többféle jogi megoldás ezt az alkotmányos követelményt egyaránt kielégítheti.

A tartásdíj-fizetési kötelezettségre vonatkozó jogi szabályozás az Alkotmány 67. § (1) bekezdésén alapszik. A gyermekétől különélő szülő a hatályos jog szerint elsősorban gyermektartásdíj fizetésével teljesíti alkotmányos kötelezettségét. A szóban lévő alapvető joggal való szoros kapcsolat miatt, alkotmányjogi szempontból, a tartásdíj igény nem hasonlítható más polgári jogi igényekhez, hanem kiemelt védelmet kell élvezzen. A tartásdíj igény keletkezése, tartalma, bíróság előtt való érvényesítése, teljesítése és végrehajtása szabályai mások, mint az egyéb polgári jogi igények hasonló szabályai. Az, hogy ez a kiemelt védelem miben nyilvánul meg a tételes jogban, a jogalkotóra tartozó kérdés és számos eszköz szabadon választható. Ezt fejezte ki a 995/B/1990. AB határozat (ABH 1993, 515.) azzal, hogy a tartásra vonatkozó törvényes rendelkezések mindaddig alkotmányosak, amíg a tartásra kötelezettek, elsősorban a szülők jogai a gyermek érdekében nyernek korlátozást, helyesebben alkotmányos kötelezettségük megvalósítását biztosítják.

A tartásdíj-fizetési kötelezettségre a teljesítés körében is a más igényekre vonatkozó szabályoktól eltérő megoldásokat alkalmazhat a jogalkotó. Míg más polgári jogi igénynél a teljesítési határidő letelt volta általában legfeljebb végrehajtást von maga után, addig a jogszabályon alapuló és végrehajtható hatósági határozatban előírt tartási

kötelezettség önhibából való nemteljesítése önmagában bűncselekmény (Btk. 196. §).

2. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozata értelmében a végrehajtási intézkedés jellegénél fogva alkalmas arra, hogy mások (pl. a munkaadó, a lakótársak) előtt kedvezőtlen színben tüntesse fel az adóst, mint olyan embert, akivel szemben hatósági kényszerrel kell alkalmazni kötelezettségének teljesítése érdekében. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is megerősíti: az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is, ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba. Az Alkotmánybíróság e korábbi megállapításai a közjegyzői záradék akkor vizsgált jogintézményére vonatkoztak és azt a garanciát hiányolta a határozat, hogy a jogintézmény eleve mellőzi a végrehajtás előfeltételeként megkívánható bírósági vagy garanciát nyújtó közjegyzői eljárást, lehetőséget ad polgárok zaklatására; a végrehajtási záradékolást nem előzi meg olyan bírósági vagy közjegyzői eljárás, amely garanciát jelentene arra nézve, hogy az állítólagos adós egyértelműen tudomást szerez a vele szemben támasztott követelésről, másfelől az adóst nem védi hatékony jogorvoslati lehetőség sem. Az akkor vizsgált jogi szabályozás mellett semmiféle garancia nem volt arra nézve, hogy az adós egyáltalán tudomással bír a követelésről, s arról esetleg csupán azt követően értesül, amikor távollétében már sor is került a végrehajtás foganatosítására.

A jelen ügyben vizsgált jogszabály alapján a jogosult kérelmére csak akkor kerülhet sor állami intézkedésre, ha a jogszabályon alapuló tartási kötelezettséget végrehajtható hatósági határozatban írták elő. A közvetlen letiltás törvényi szabályaiból következik, hogy a jogintézmény nem alkalmas arra, hogy kedvezőtlen színben tüntesse fel a kötelezettet mások előtt.

3. Az Alkotmányban megfogalmazott „általános személyiségi jog”, az emberi méltósághoz való alapvető jog a személyeknek az államhoz való viszonyára vonatkozik. Ez a jog az illetéktelen állami beavatkozás ellen védi a magánszférát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általános személyiségi jogot az egyén autonómiájának védelmére lehet felhívni, ha az adott tényállásra a nevesített alapvető jogok egyike sem alkalmazható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44–45.].

A magánéletbe való állami beavatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az 59. § (1) bekezdése védelemben részesíti az emberek magánszféráját, magántitkait, jó hírnevét, személyes adatait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam

indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a hatóság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be [Először: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.].

Az állami beavatkozás határait az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott formai és tartalmi követelmények, végső soron az Alkotmánybíróság által az Alkotmány alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki. Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

Az Alkotmányban meghatározott jogok és kötelezettségek értelemszerűen egymásra tekintettel és egymást korlátozva érvényesülnek. Így például a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség egymást kölcsönösen korlátozza; hasonló a helyzet a munka szabad megválasztásához való jog és az Alkotmányban előírt honvédelmi szolgálati kötelezettség között. Az utóbbinak mindegyik alkotmányos formája – nemcsak a kifogásolt polgári szolgálat, hanem a fegyveres és a fegyver nélküli katonai szolgálat is – értelemszerűen korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását. Alkotmányossági kérdés a tekintetben merülhet fel, hogy az alkotmányi rendelkezéseket végrehajtó törvények valóban olyan mértékben korlátozzák-e az egyik alapjogot, amelyet egy másik alapjog vagy kötelezettség érvényesülése megkíván [46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260.].

A jelen esetben a vizsgált korlátozás egy másik alapjog, a család, az állam arra vonatkozó kötelezettsége teljesítése érdekében történik, hogy a gyermek számára biztosítsák a jogot a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez.

Az elérni kívánt cél az, hogy a gyermekétől különülő szülő a lehető legnagyobb valószínűséggel teljesítse tartási kötelezettségét. Ennek a célnak a fontossága és az érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll egymással. Az állami beavatkozás indoka a magánszféra körébe tartozó viszonyokba a tartásdíj igény mindenkori teljesítésének a lehető leghatékonyabb biztosítása. Ebben a körben a jogosult ama nyilatkozatának biztosít a törvény

feltétlen elsőbbséget, hogy a végrehajtható határozatban foglalt követelés teljesítését a jövőben letiltás útján kívánja érvényesíteni. Annak, hogy a kötelezett valamely megelőző időszakban önként teljesített, a törvény nem tulajdonít jelentőséget. Önmagában ugyanis ebből a körülményből nem lehet következtetést levonni arra nézve, hogy ez a jövőben esedékessé váló tartásdíjnál is így lesz. A törvényhozó arra a jogosultra bízta annak eldöntését, hogy végrehajtást kezdeményez-e, aki a tartásdíj-fizetési kötelezettség elmulasztásával bűncselekmény sértettjévé válhat, akár súlyos nélkülözésnek is kitéhető [lásd: Btk. 196. § (3) bek.].

IV.

1. Az Alkotmánybíróság már több ügyben vizsgálta a bírósági végrehajtásra vonatkozó egyes rendelkezések alkotmányellenességét, részben az Alkotmánynak az indítványozó által a jelen ügyben felhívott 54. § (1) bekezdése és 59. § (1) bekezdése tükrében. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet 28. § (1) és (3) bekezdését, a közvetlen bírósági felhívás jogintézményének alkotmányellenességét, valamint a Vht. a végrehajtói letiltásra vonatkozó szabályát. A közvetlen bírósági felhívás a közvetlen bírósági letiltáshoz jelentős mértékben hasonlít. A közvetlen bírósági felhívás és a végrehajtói letiltás a tartásdíj követelést illetően a jövőben lejáró részletekre, a kötelezett korábbi önkéntes teljesítése esetén is kibocsátható.

A közvetlen bírósági felhívásra vonatkozó szabályozást a 20/1994. (IV. 16.) AB határozat vizsgálta. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint a közvetlen bírósági felhívás intézménye az emberi méltósághoz [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] és a jóhírnévhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] sérti, mert a Vht. anélkül is, hogy a kötelezett magatartása erre okot adna, lehetővé teszi bírósági felhívás kibocsátását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „mind a tartásdíj behajtására irányuló bírósági letiltás, mind a bírósági felhívás jellemzője az, hogy a jövőben lejáró részleteket illetően alkalmazásukra a kötelezett korábbi önkéntes teljesítése esetén is sor kerülhet. Mindkét jogintézmény célja a folyamatos és zavartalan teljesítés biztosítása” (ABH 1994, 106, 109.). Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban, amelyet elvi álláspontjára figyelemmel annak ellenére közzétettek, hogy az indítványt elutasították, jóllehet a határozathoz négy alkotmánybíró különvéleményt csatolt, abból indult ki, hogy a gyermektartásdíjnak a bírósági úton érvényesíthető követelések között kiemelt alkotmányos jelentősége van. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartásra jogosult (különösen a gyermek) élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke, az ezzel összefüggő családjogi követelés teljesítéséhez fűződő érdek kellő súlyú alkotmányos [Alkotmány 15. §, 67. § (1) bek.] indoka annak, hogy a tartásdíj-fizetési kötelezettséget az állam a más kötelezettségektől a bírósági végrehajtás körében el-

térően kezelje, és a jogosult kérelmére a teljesítést kényszer útján is biztosítsa. A határozat szerint a vizsgált körben a tartásra kötelezettek (különösen a szülők) magántitkokhoz és személyes adatok védelméhez való jogának korlátozása nem kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, és a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.

A végrehajtói letiltás intézményét a 994/B/1997. AB határozat vizsgálta. Az Alkotmánybíróság szerint nem volt megalapozott az az indítvány, amely szerint az emberi méltósághoz való jogot sérti az a jogi szabályozás, amely akár csak potenciálisan lehetővé teszi, hogy valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmazzanak hatósági kényszert, s az állam indok nélkül avatkozzon be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba. Ez a határozat utalt arra, hogy a Vht. a végrehajtást kérőt teszi fő szabály szerint a végrehajtási eljárás „urává”, a végrehajtást kérő ama észlelését részesíti elsősorban védelemben, amely szerint a követelés teljesítésére még nem került sor (ABH 2005, 740, 749.).

Jóllehet a jelen ügyben a Vht. más szabályait támadják, az alkotmányjogi kérdések részben azonosak azokkal, mint amelyeket az említett két ügyben az Alkotmánybíróság korábban már elbírált: kizárja-e az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 59. § (1) bekezdése azt, hogy a törvény önkéntes teljesítés esetén is lehetővé tegye végrehajtási kényszerintézkedés alkalmazását a jövőben lejáró tartásdíj-részleteket illetően. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján, amely maga is hivatkozik az 1994-ben hozott határozatra, vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján van-e elég ok eltérni 1994-ben kifejtett elvi álláspontjától.

2. A jelen ügyben nemcsak az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 59. § (1) bekezdése sérelmét állítják, hanem a bíróság előtti egyenlőség elvének sérelmét is. Ezt az elvet az Alkotmánybíróság számos határozatban értelmezte.

A 18/B/1994. AB határozatában kimondta, hogy „[ez] a szabály a bírói útra tartozó ügyek tekintetében eljárási alapelvet fogalmaz meg. A bíróság előtti egyenlőség elve a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása” (ABH 1998, 570, 572.). Az 53/1992. (X. 29.) AB határozat rögzítette: „A bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elve megköveteli, hogy a bíróság igénybevételenek állami szervek és más személyek tekintetében egyenlő lehetőségei és korlátai legyenek. Pozitív megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a bíróság igénybevételeire vonatkozó alkotmányos jog – a jogviszonyok tartalmi és tárgyi azonossága esetén – egyforma súllyal érvényes a [...] jogviszonyok bármely alanyára. [...] Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bíróság előtti egyenlőség elve a tisztességes eljárás követelményének olyan garanciáját jelenti, amelynek alapján jogaik érvényesítése során nem tehető különbség a jogalanyok között” (ABH 1992, 261, 264.).

A 44/1991. (VIII. 28.) AB határozat azt emelte ki, hogy a bíróság előtti egyenlőség kívánalma magában foglalja a

törvény elé jutás egyenlő feltételei és a bizonyítás mindenki számára azonos módját (ABH 1991, 428, 432.).

A 724/B/2002. AB határozat a büntetőeljárás tekintetében azt hangsúlyozta, hogy a „bírótság előtti egyenlőség elve a tisztességes eljárás követelményének olyan garanciáját jelenti, amelynek alapján jogaik érvényesítése során nem tehető különbség a jogalanyok között.” Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének ez a szabálya nem jelent ugyanakkor az eltérő jogviszonyon belüli személyek közötti egyenlőtlenséget (ABH 2003, 1539, 1540.).

A közvetlen bírósági letiltás nem személyek között különböztet, hanem követelések között és aszerint, hogy az adós munkabére végrehajtás alá vonható-e. Támadott szabályainak lényeges tartalma szerint a végrehajtást kérő kívánságára, végrehajtási lap kiállítása helyett, a bíróság közvetlenül letiltó végzést köteles hozni, ha a végrehajtás tartásdíj vagy más, részletekben fizetendő összeg iránt folyik, és a munkabér végrehajtás alá vonható része az esedékes összeget fedezi. E szabályok a bíróság előtti egyenlőséget elvét nem sértik. Arról pedig, hogy „a bírósági letiltási eljárás állami illetékét” kinek kell viselnie, nem a Vht. 24. és 26. §-a rendelkezik, hanem más szabályok.

A bíróság előtti jogegyenlőség elvét nem sérti az sem, hogy a végrehajtást kérő által állított hátralék összegére állítják ki a letiltó végzést és ennek megfelelően vannak le a munkabérből.

A követelés teljesítésének megfeleléséről – különösen tartásdíj esetén, amikor a bérköltség terhére kifizetett valamennyi rendszeres díjazás mértékét a jogosult közvetlenül nem ismerheti meg – vita lehet a végrehajtást kérő és az adós között, okkal vagy ok nélkül. A Vht. a végrehajtást kérő kérelmétől teszi függővé a végrehajtható okirat kiállítását. A Vht. ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a végrehajtási eljárásban az adós okirattal valószínűsítse, hogy a végrehajtandó követelés alaptalan, azt már teljesítették, vagy egyébként megszűnt; ilyen esetben a végrehajtó a bizonyítékra utalva köteles felhívni a végrehajtást kérőt, hogy 15 napon belül nyilatkozzék a követelés fennállásáról [Vht. 41. § (1) bekezdés]; ha a végrehajtást kérő a követelés megszűnését (csökkenését) nem ismerte el, az adós a végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránt pert indíthat [Vht. 41. § (5) bekezdés]. A Vht. akkor, amikor a végrehajtási eljárásban a végrehajtást kérő számára állapít meg jelentős jogosítványokat, kötelezettségeket is előír a végrehajtást kérő terhére: ilyen a haladéktalan bejelentési kötelezettség, ha a követelés megszűnt vagy csökkent, illetve ennek elmulasztása esetére a kártérítési felelősség előírása [Vht. 40. § (1)–(2) bekezdés].

3. A Vht. 24. és 26. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelynek alkalmazása okozati összefüggésbe lenne hozható bárki jó hírnevének sérelmével, emberi méltóságával. A kifogásolt szabály alapján kibocsátott bírósági letiltás tartalmát a jogszabály határozza meg. E jogszabály mindenki számára megismerhető. Ezáltal a foganatosítással kapcsolatban érintett vagy arról tudomást szerzett személyek számára is felismerhető a jogintézmény lényeges

vonásai; köztük az, hogy a felhívás kibocsátására a végrehajtást kérő személy egyoldalú nyilatkozata alapján, a kötelezett teljesítési készségétől függetlenül is sor kerülhet.

Önmagában abból a körülményből, hogy a bíróság a Vht. 24. és 26. § alkalmazásával letiltó végzést bocsát ki, nem lehet megalapozottan arra következtetni, hogy az adós a tartásdíjat (vagy más, részletekben fizetendő összeget) korábban nem fizette meg önként. A letiltó végzés kibocsátása iránti kérelemre és a letiltó végzésre „Közvetlen bírósági letiltó végzés tartásdíj behajtására” című, 548. számú nyomtatványt alkalmaznak. A letiltó végzés a folyamatos gyermektartásdíj és a hátralékos gyermektartásdíj összegét külön rendeli feltüntetni.

Ugyanúgy, ahogyan a bírósági felhívás vagy a végrehajtói letiltás kiadására vonatkozó szabály nem sérti az emberi méltóságot és nem ütközik a jó hírnévhez való jogba sem, nem sérti ezeket a jogokat a letiltó végzés kibocsátására hasonló feltételek mellett felhatalmazó jogszabály sem. Nincs ok annak feltételezésére, hogy a Vht. szabályai alapján hozott döntés bármilyen, a kötelezett emberi méltóságát vagy jó hírnevét sértő megállapítást tartalmazhatna.

4. Az Alkotmány 59. §-ának (1) bekezdése az alapvető jogok egyikeként deklarálja a személyes adatok védelméhez való jogot. Az Alkotmánybíróság egyik korai határozatában értelmezte az Alkotmánynak ezt a szabályát és a határozat rendelkező részében megállapította: „személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.].

A határozat kimondta, hogy az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, készletre, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.].

Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság gyakorlata azóta is az alkotmányellenesség elbírálási alapjának tekint [például 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 207–208.].

A letiltó végzés adattartalmát a Vht. egyes szabályai határozzák meg, az adós személyes adatainak kezelését tehát törvény írja elő, bárki számára megismerhetően. A letiltó

végzés, a munkáltatónak szóló felhívás mellett, az adós természetes személyazonosító adatait, a tartásdíjfizetési kötelezettséget megállapító határozat számát és keltét, a munkáltató megnevezését, a gyermek nevét, a kötelezettség mértékét és a jogorvoslat lehetőségéről szóló tájékoztatást, valamint a munkáltató kötelezettségeit és ezek elmulasztása lehetséges következményeit tartalmazza. A letiltó végzésnek adattartalma célhoz kötött, valamennyi adat a végrehajtás foganatosítását szolgálja. A végzésnek nincs olyan adattartalma, amelyet a végrehajtás foganatosítása céljából ne lenne kényszerítően szükséges feltüntetni a végzésben.

A végrehajtható okirat kibocsátását megalapozó azt a bírósági határozatot (ideértve annak rendelkező részét is indokolását is), amelyben a munkabérben részesülő személyt tartásdíj fizetésére kötelezték, nem kell és így nem is lehet megküldeni a munkáltatónak a letiltó végzés kézbesítésének elrendelésekor.

A letiltó végzésnek a munkáltató részére való kézbesítését előíró szabály, a Vht. 24. § (3) bekezdése mindezekre figyelemmel nem korlátozza a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot indokolatlanul.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a Vht. 24. és 26. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2006. november 7.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró helyett

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

1. A Vht. 26. §-át támadó indítvány elutasításával nem értek egyet. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az idézett rendelkezés mindkét pontjának [a), b)] jogszabályi előírásait, tekintettel arra, hogy azok mind az Alkotmány 54. §-ában rögzített emberi méltósághoz való jogot, mind pedig az Alkotmány

59. § (1) bekezdésében szabályozott jóhírnévhez való jogot sértik.

Visszaidézve az indítvány lényegét: Az indítványozó azzal érvelt, hogy a tartásdíj összegének pusztán a kérelmező kívánságára állami kényszerrel történő – a kötelezett korábbi önkéntes teljesítésére való tekintet nélküli – elvonása sérti az emberi méltóságot és a jó hírnévhez való jogot. Hangsúlyozta még, hogy a kötelezettnek pusztán a végrehajtást kérő döntése miatt, „vétkességétől függetlenül” akkor is viselnie kell a bírósági letiltási eljárás állami illetékét, ha az a tartásdíj fizetési kötelezettségének folyamatosan és önkéntesen mindig eleget tett, sérelmezte továbbá, hogy pusztán a végrehajtást kérő által állított hátralék összegére állítják ki a letiltó végzést, amely fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. Kifogásolta azt is, hogy az utóbb alaptalannak bizonyult, hátralékos tartásdíj címén letiltott összeg egyösszegű visszatérítésére sincs jogi lehetőség, ami – az elmaradt kamat tekintetében is – a kötelezett indokolatlan terhét jelenti.

Előrebocsátom: osztom dr. Lábady Tamás, dr. Sólyom László, dr. Szabó András, dr. Vörös Imre alkotmánybírók 20/1994. (IV. 16.) AB határozathoz fűzött különvéleményében foglaltakat. A jelen ügyre nézve is irányadónak tekintem a bírósági felhívás alkotmányosságára vonatkozó akkori megállapításait: „a kényszerintézkedés alkalmas olyan következtetések levonására, hogy a kötelezett az őt terhelő tartásdíjfizetési kötelezettséget önként nem teljesíti. Így a szabályozás sérti az érintetteknek ugyancsak az Alkotmány 59. § (1) bekezdése által garantált jó hírnévhez való jogát is. Ezek a korlátozások az érintett alapjogok lényeges tartalmára vonatkoznak, így az Alkotmány 8. §-ával ellentétesek... A kötelezett a jogállapotnak a végrehajtás stádiumába kerülését elvileg – az önkéntes teljesítéssel – mindig megelőzheti, illetőleg elháríthatja ... A jogi kötelezettség végrehajtási kikényszerítése mindig joghátrány, így annak alkalmazása a kötelezettség önkéntes teljesítése esetén alkotmányosan megengedhetetlen, mert akkor nem történik meg a szankció beálltára alapul szolgáló jogsértés ... Ha a bírósági felhívás kibocsátásakor a kötelezett személy semmilyen jelét nem adta annak, hogy önként nem tenne eleget tartásdíj-fizetési kötelezettségének, a kényszerintézkedés mint joghátrány nyilvánvalóan nem lehet az érintett alapjogoknak sem szükségszerű, sem arányos korlátozása Egy olyan szabály, amely az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében deklarált magántitokhoz, személyes adatok védelméhez és a jó hírnév védelméhez fűződő alkotmányos alapjogok, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével védett önrendelkezési jog korlátozásával rendeli el valamely, az Alkotmány által védett jogosultság érvényesítését, amely egyébként ilyen korlátozások nélkül is biztosítható volna, nem fér össze az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt és az alapjogok korlátozására irányadó alkotmányi rendelkezéssel. Egy jogi kötelezettség teljesítésére vonatkozó kényszerintézkedés – a kötelezettség szabad, önkéntes teljesítésének jogilag biztosított lehetősége nélkül – eleve olyan szükségtelen és aránytalan korlátozása az érintett alapjogoknak, amely al-

alkotmányosan megengedhetetlen ... Természetesen elkerülhetetlenné lesz az alapjogi korlátozás, ha a kötelezett tartásdíj-fizetési kötelezettségét – akár egyetlen esetben is – elmulasztja. Ebben, de csakis ebben az esetben a végrehajtási kényszerintézkedés a többségi határozatban megfogalmazott alkotmányos szempontok biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges, az alapjogkorlátozásnak a tartásdíj biztosítása kényszerítő okává válik, vagyis itt a szükséges és arányos korlátozás alkotmányosan megengedett. A támadott rendelkezés azonban ezeknek a kényszerítő indokoknak a hiányában alkotmányellenes.” [20/1994. (IV. 16.) AB határozathoz fűzött különvélemény ABH 2004, 114, 115, 116.]

2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálásakor itt is azt kellett volna vizsgálnia, hogy a fennálló alapjogkorlátozás olyan elkerülhetetlen-e, amelyet a korlátozással elérni kívánt cél kényszerítően megkövetel. A Vht. 26. §-a anélkül írja elő a közvetlen letiltással történő behajtást, hogy a tartásra jogosult élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke ezt kényszerítően megkövetelné. Nézetem szerint éppen ezért a többségi határozatban kifejtett alkotmányos szempontok érvényrejuttatása csak abban az esetben merülne fel kényszerítő szükséggel, ha a kötelezett a tartásdíj-fizetési kötelezettségét – akárcsak egyetlen alkalommal is önként nem teljesítené. Ha azonban a közvetlen letiltás időpontjában a kötelezett semmilyen jelét nem adja annak, hogy önként nem kíván eleget tenni tartásdíj-fizetési kötelezettségének, úgy a vele szemben alkalmazott kényszerintézkedés – mint joghátrány – nyilvánvalóan nem vezethet el az érintett alapjogok sérelméhez.

A magánéletbe való állami beavatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén megállapította: „[a]z Alkotmány 54. § (1) bekezdése és az 59. § (1) bekezdése védelemben részesíti az emberek magánéletét, magántitkait, jó hírnevét, személyes adatait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a hatóság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.” [Előszőr: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211, 215.] Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. [Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.] Az állami beavatkozás határait az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott formai és tartalmi követelmények, végső soron az Alkotmánybíróság által az Alkotmány alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki.” [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 578.]

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette azt is, hogy az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz, ha másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. [ld. pl. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98–99.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 648.] Valójában az Alkotmánybíróság e megállapításainak magvát már az egészen korai határozataiban megfogalmazta. Így: a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban és ezt követő számos határozatában is meghatározta az alapvető jogok korlátozásának alkotmányos feltételeit. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 171.)

3. Álláspontom szerint a most elbírált ügyben a többségi határozat ezeknek a kritériumoknak nem felel meg, tekintettel arra, hogy az indítványozó által támadott olyan merev, differenciálatlan törvényi szabályozást nem semmisített meg, amely – éppen e differenciálatlan jellegére tekintettel – sérti a „vétlen”, önként teljesítő kötelezett emberi méltósághoz és jó hírnévhez fűződő jogait. A jogalkotó „más módon” is elérhette volna azt az egyébként alkotmányos célt, hogy a tartásra jogosult hozzájuthasson a gyermek folyamatos és biztonságos tartását szolgáló díjhoz. A többségi határozat e „más módot” nem vizsgálta, márpedig „[az] Alkotmánybíróságnak a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban összegezett állandó gyakorlata szerint (ABH 1998, 91, 98–99.), az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.” (1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 530.) Az egyéb, más módok vizsgálata pedig elvezethetett volna ahhoz, hogy a kötelezett személyiségi jogainak (emberi méltósághoz, jóhírnévhez fűződő jog) megsértésére ne kerülhessen sor. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jelenlegi differenciálatlan szabályozás megsemmisítése elkerülhetővé tette volna a kötelezett alapjogainak a korlátozását. Már a 34/1994. (VI. 24.) AB

határozaton alapuló 15/1995. (III. 13.) AB határozat is megállapította, hogy a „szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.” (ABH 1995, 88, 91.)

A differenciálatlan szabályozást az Alkotmánybíróság több határozatában is alkotmányellenesnek minősítette. [33/2002. (VI. 4.) AB határozat. ABH 2002, 183.; 22/2004. (VI. 19.) AB határozat ABH 2004, 375.; 26/2004. (VII. 7.) AB határozat ABH 2004, 418.] Ugyanazt a differenciálatlan szabályozást látom itt is, ahol az eljáró bírónak a jogalkotó esélyt sem adott arra, hogy egy-egy előtte szereplő ügyben minimális mozgási szabadsága (mérlegelési lehetősége) legyen. Határozottan vallom magam is, hogy a tartásra jogosult (különösen a gyermek) élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke, az ezzel összefüggő családjogi követelés teljesítéséhez fűződő érdek szilárd alkotmányi bázison nyugszik [Alkotmány 16. §, 67. § (1) bekezdés], s ezekből közvetlenül levezethető a gyermek folyamatos és zavartalan tartása, mint érvényesítendő alkotmányos érték és cél. Nyomatékosan hangsúlyozom: az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során az Alkotmány 16. §-ában és a vele együtt értelmezendő 67. §-ában foglalt rendelkezéseket mind eddig nem tekintette alapjognak, azokat olyan állami kötelezettségeknek minősítette, amelyekből önmagában nem következik állami kötelezettség [79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 405.]. E rendelkezésekből kitűnően a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, olyan államm cél, amely szerint az államnak különös gondot kell fordítania az ifjúság létbiztonságára és védelmeznie kell az ifjúság érdekeit. [1091/B/1999. AB határozat. ABH 2002, 1081, 1085–1086.] Ugyanezeket a tartalmi elemeket erősítette meg az Alkotmánybíróság 54/2004. (XII. 13.) AB határozata is: „Az Alkotmánybíróság az 1091/B/1999. AB határozatában rámutatott: az Alkotmány 67. §-a és 16. §-a együttesen értelmezendő, amelyből az következik, hogy »a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat«. Ennek megvalósításában az államnak a 16. § alapján jelentős kötelezettségei vannak. Az ifjúságról való gondoskodás olyan államm cél, amely folyamatosan megkívánja az ifjúság létbiztonságára és érdekeire irányuló fokozott figyelmet.” (ABH 2004, 750, 757.) Hangsúlyozza továbbá: „... a gyermeki „státusz” olyan különleges érték, amelyből a gyermeknek a védelem (büntetőjogi) módszereivel szemben is többletigényei keletkeznek.” (ABH 2004, 750, 757.)

E korábbi határozatokban nincs szó tehát arról, hogy az Alkotmány 16. §-ában és 67. § (1) bekezdésében megfogalmazott rendelkezések alapjogok lennének. Ilyenné azt – mindenféle dogmatikai levezetés nélkül – a mostani többségi határozat teszi: „A jelen esetben a vizsgált korlátozás egy másik alapjog (sic), a család, az állam arra vonatkozó kötelezettsége teljesítése érdekében történik, hogy a gyermek számára biztosítsák a jogot a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez.” E „transzformáció” teszi lehetővé az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti alapjogi teszt alkalmazását. Ténylegesen azonban nem történik

egyéb mint az, hogy (az eddigi határozatok szerinti) államm cél”, „komplex feladat” előtt (melyek alkotmányos értékek, alkotmányos célok lehetnek, de alapjogok nem) kétszer is meg kell hajolniuk tényleges alapjogoknak: egyszer az emberi méltósághoz fűződő jognak [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], másodszer pedig a jóhírnévhez fűződő jognak. [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] Ezt a megoldást példa és előzmény nélkülinek látom, ezért számomra nem elfogadható.

4. A teljesítést egyébként nem is kell „biztosítani”. Erre egyedül akkor lenne szükség, ha a kötelezett akárcsak egyetlen alkalommal is nem teljesítene. Ha azonban a kötelezett önként teljesít, valójában „adós” sincs, akinek egy jövőbeni nem fizetési szándékára alapozva az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltóságot és az 59. § (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez fűződő jogok sérelmét eredményező törvényi rendelkezés alkotmányosságát lehetne megindokolni. Nem tompítja e rendelkezések alapjogsértő jellegét az sem, hogy a végrehajtási eljárásban (sic!) az adós okirattal valószínűsítheti, hogy a végrehajtandó követelés alaptalan, azt már teljesítették vagy az egyébként megszűnt. Hangsúlyozom: a „vétlen” (azaz önként teljesítő) itt már túl van azon a szakaszon (hiszen a végrehajtási eljárásról van már szó), amikor az emberi méltóságát, jó hírnévhez való jogát megsértették. A támasztott rendelkezések az önként és folyamatosan teljesítő kötelezettet valójában kiszolgáltatják a jogosultnak: a jogosult (végrehajtást kérő) által állított hátralék összegére állítják ki a letiltó végzést, amely fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható; az utóbb alaptalannak bizonyult, hátralékos tartásdíj címén letiltott összeg egyösszegű visszatérítésére sincs jogi lehetőség, esetleges kamatról pedig szó sem esik. Magyarán: a kötelezett a jogosult által követelt összegű kamatmentes hitelt nyújt, amelynek eljárásáért még az illetéket is maga fizeti meg.

Az indítványozó által támasztott merev, differenciálatlan szabályozás – álláspontom szerint – szembefut a végrehajtás természetével is, közelebről: nem a jelenlegi (ténylegesen) nem teljesítőt sújtja, hanem a jövőben esetleg (potenciálisan) nem teljesítőt is fenyegeti. (Ha ma használom a biztonsági övemet, vajon büntethető vagyok-e azon az alapon, hogy a jövőben azt esetleg nem fogom használni?)

5. A mostani többségi határozat a 20/1994. (IV. 16.) AB határozat elvi bázisán nyugszik. Álláspontom szerint e határozathoz már a maga idejében okkal fűzött négy alkotmánybíró különvéleményt. Az azóta eltelt 12 esztendő jogfejlődése tovább erősíti a határozattal (s az annak nyomán újra elfogadott mostani többségi határozattal) szemben megfogalmazható aggályokat. Mind a módosított Vht., mind pedig a közigazgatási eljárásról és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) abból indul ki, hogy az állami kényszer alkalmazásának alkotmányos előfeltétele az, hogy a kötelezett nem teljesít önként. [Vht. „5. § (1) a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is (sic)” el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (a továbbiakban: adós) teljesítse a kötelezettségét”. Óvja az önként teljesítő emberi méltóságát és jóhírme-

vét a Ket. 130. § (3) bekezdése is: „a végrehajtást elrendelő végzést közölni kell a kötelezettel és a végrehajtást kérővel. A végzés ellen a kötelezett kifogással élhet, ha igazolja, hogy a kötelezettségét a végzés közlésekor már teljesítette. Ebben az esetben a kifogásnak halasztó hatálya van.”] Továbbmegyek: mindkét imént idézett törvény időközben bekövetkezett módosítása tartalmazza a letiltásnak olyan „más módját” is, amely hasonlóképpen védi a „vétlen” kötelezett emberi méltóságát és a jó hírnévhez fűződő jogát. [Vht. 7. § (1) „A bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzügyi intézménynél kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg (sic) az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (a továbbiakban együtt: munkabéréből) kell behajtani.”

Ket. 132. § „A közigazgatási végrehajtás során a pénzfizetési kötelezettség végrehajtására elsősorban (sic) a kötelezett szabad rendelkezése alatt álló, pénzügyi intézménynél kezelt összeget, vagy ha ez természetes személy esetében nem lehetséges, a kötelezett munkabéréből kell végrehajtás alá vonni.”] Mindezek a változások önmagukban is indokolták volna, hogy az Alkotmánybíróság a mostani határozatában „ellépjen” a 12 esztendővel ezelőtti 20/1994. (IV. 16.) AB határozatában foglaltaktól.

A differenciálatlan, alapjogsértő törvényi rendelkezéseket – álláspontom szerint – az Alkotmánybíróságnak pro futuro meg kellett volna semmisítenie, ami alkalmat és lehetőséget teremthetett volna a jogalkotónak arra, hogy a megsemmisített rendelkezések helyébe a tartásdíj közvetlen letiltásának differenciált – vagyis korszerű és kellő bírói mérlegelést engedő – eszközrendszerét kidolgozza.

Budapest, 2006. november 7.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

928/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 106. § (1) bekezdése alkotmányellen-

essége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó első beadványában a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint másodfokú Bíróság által Gf.I.30.930/2000/2. szám alatt hozott, az indítványozó igazolási kérelmét elutasító végzésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz. Ebben „alkotmányossági szempontból irányadó határozat” meghozatalát kérte arra hivatkozással, hogy a „bírói gyakorlat a ... félnek nem engedi meg ..., hogy a fellebbezési határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet terjesszen elő ... amikor az ügyvéd nem csak a fellebbezési határidőt mulasztja el, hanem ... elmulasztja betervezni ... saját igazolási kérelmét”.

2. Az indítványozó újabb beadványban pontosította az indítványát és annak alkotmányjogi panaszként történő elbírálását kérte. A korábbi indítványát azzal egészítette ki, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 106. § (1) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és jövőbeni hatállyal történő megsemmisítését kezdeményezte az „Alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltósághoz való jog szerves részét képező rendelkezési jog, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog sérelme miatt”. Előadta, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Gf.I.30.930/2000/2. számú és a felülvizsgálati kérelmet elutasító Gfv.X.32.119/2000/2. számú végzéseiben a Pp. hivatkozott rendelkezése alapján nem tette lehetővé számára, hogy a jogi képviselőjének mulasztása miatt – a mulasztás pótlásával együtt – igazolással élhessen. Az indítványozó szerint a Pp. 106. § (1) bekezdése „kizárja, hogy a fél a képviselőjének hibájából bekövetkezett mulasztást orvosolja” és ezáltal elvonja „az emberi méltóság szerves részét” képező rendelkezési jogot, továbbá „az igazolási kérelem elbírálása elleni jogorvoslat kizárása” az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jogot sérti. Hangsúlyozta, „hogy a Pp. 106. §-ának (1) bekezdése nem általában és minden tekintetben, hanem csak abban a vonatkozásban alkotmányellenes, hogy nem engedi meg a fél részéről a jogi képviselő mulasztásának korrigálását ugyanolyan módon, mintha ez utóbbi tenné”. Az indítványozó megfogalmazta az általa javasolt kiegészítést is, mely szerint a törvényhozónak azt kellene biztosítania, hogy a fél akkor is nyújthasson be igazolási kérelmet, „ha jogi képviselője nem önhibáján kívül nem jelent meg valamely határnapon, illetőleg mulasztott határidőt”. Az indítványozó kérte annak kimondását is, hogy a sérelmezett rendelkezés a hivatkozott ügyében nem alkalmazható.

3. Az indítványozó később indítványának az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továb-

biakban: Abtv.) 1. § b) pontjában foglalt utólagos norma-kontrollra irányuló kérelemként való elbírálását kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítványban felvetett kérdések tárgyában megkérte az igazságügy-miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

(...)

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

2. A Pp. támadott rendelkezése:

„106. § (1) Ha a fél vagy képviselője valamely határnapon hibáján kívül nem jelent meg, vagy valamely határidőt hibáján kívül mulasztott el, a mulasztás következményei – az alábbi eseteket kivéve – igazolással orvosolhatók.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt, az emberi méltósághoz való és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogok tartalmát számos határozatában értelmezte.

Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog megfogalmazásának tekinti, melynek egyik aspektusa az önrendelkezés szabadságához való jog. „Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja” [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36.].

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a ható-

sági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog „a törvényben meghatározottak szerint” gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban megengedett az eltérő szabályozás. A jogorvoslathoz való jogot kizárólag a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében és azzal arányosan korlátozhatja – minősített többséggel meghozott döntésével – a törvényhozó [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 733–734.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109–110.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 182, 186.; 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294, 297–298.; 38/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 266, 267–268.].

2. A Pp. 106. § (1) bekezdése az igazolás szabályait alapítja meg, miszerint ha a fél és/vagy képviselője vétkesen elmulaszt egy határidőt (vagy határnapot) a mulasztás következményei – meghatározott eseteket kivéve – igazolással orvosolhatók. Az igazolási kérelem elutasítása esetén a Pp. 110. § (1) bekezdése értelmében fellebbezésnek van helye. Az indítványozó ebben az esetben azt kifogásolta, hogy a fél nem élhet igazolással a képviselője (vétkes) mulasztása miatt. Az indítvány alapján tehát az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a fél perbeli rendelkezési, illetőleg jogorvoslathoz való jogát korlátozza-e az a rendelkezés, amely a képviselő mulasztásának igazolását kizárólag a képviselő számára biztosítja.

A polgári peres eljárásban – a kötelező jogi képviselő és a személyes meghallgatás esetei kivételével – a fél dönt arról, hogy képviselő jár-e el a nevében. Az eljárás folyamán a fél bármikor adhat meghatalmazást a képviselőre, megállapíthatja annak tartalmát és időbeli terjedelmét, visszavonhatja és felmondhatja a képviselőt, egyidejűleg vagy egymást követően több képviselőnek is adhat meghatalmazást. Kötelező jogi képviselő előírása esetén a fél ugyan köteles eljárásához jogi képviselőt igénybe venni, azonban ekkor is maga dönt a megbízásról. Mivel a képviselő nyilatkozatait a fél nyilatkozataként, illetve eljárásaként kell megítélni, a képviselő mulasztásai is a fél terhére esnek. Ennek orvoslására biztosít lehetőséget külön a fél, és külön a képviselő számára a Pp. 106. §-a. A vétkesség bizonyításának (valószínűsítésének) személyhez kötődő jellege az, ami indokolja az önálló igazolást a fél és képviselő számára is.

Az Alkotmánybíróság szerint a támadott rendelkezés a fél perbeli rendelkezési jogát nem korlátozza. A fél ugyanis a képviselőre adott megbízással – tartalmát tekintve – a perbeli rendelkezési joga gyakorlását ruhazza át a képviselőjére. Ennek teljesítését azonban nem csak joga, hanem érdeke is ellenőrizni és szükség szerint újabb képviselő(k) megbízásával, vagy (amennyiben a személyes eljárást a törvény megengedi) saját eljárásával a szükséges cselekményeket megtenni. A fél saját (vétkes) mulasztását pedig orvosolhatja igazolással. Az nem alkotmányossági kérdés, ha egy konkrét, megbízáson vagy kirendelésen alapuló jogviszony az egyik fél (mint például ebben az esetben a képviselő) esetleges felróható magatartása következtében

nem tölti be megfelelően szerepét (V.ö.: 770/B/2002. AB határozat, ABH 2005, 1094, 1097.). A kötelezettségek megsértése miatt polgári jogi, munkajogi, fegyelmi, szabálysértési stb. felelősség megállapítására kerülhet sor. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének sérelme tehát e tekintetben nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította: a Pp. 106. § (1) bekezdésében foglalt igazolás szabályozása és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog között – az indítványban megjelölt probléma szempontjából – nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Pp. 106. § (1) bekezdése – az Alkotmány 54. § (1) és az 57. § (5) bekezdései sérelmére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

85/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 371. és 377. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 371. és 377. §-a alkotmányellenességének megállapítását és az említett szakaszok megsemmisítését, mert – álláspontja szerint – azok az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jogot sértik.

Az indítványozó korábban igénypert indított, mert az általa értékpapír vásárlására átadott pénzüsszeget a kötelezett ellen lefolytatott bírósági végrehajtási eljárásban lefoglalták, és 2000. november 7-én átutalták a végrehajtó számlájára, onnan pedig két nappal később a végrehajtást kérőnek. Az indítványozó 2001. július 24-én benyújtott keresetét a bíróság azzal az indokolással utasította el, hogy igénypernek csak addig van helye, amíg a végrehajtó a leltéti számlájára befolyt összegről rendelkezni tud. Az indítványozó abban látta tulajdonhoz való alkotmányos joga sérelmét, hogy a Pp. támadott rendelkezései nem teszik lehetővé számára követelése érvényesítését.

II.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése kimondja:

„A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

A Pp.-nek a vizsgálat tárgyául szolgáló rendelkezései a következők:

„371. § (1) Az, aki a lefoglalt vagyontárgyra tulajdonjoga vagy más olyan joga alapján tart igényt, amely a végrehajtás során történő értékesítésnek akadálya, a vagyontárgynak a foglalás alóli feloldása iránt végrehajtási igénypert (a továbbiakban: igénypert) indíthat a végrehajtást kérő ellen.

(2) Nem tarthat igényt a lefoglalt vagyontárgyra az, aki a végrehajtandó tartozásért az adóssal egysorban felel. Az a házastárs azonban, akinek a felelőssége csak a közös vagyonból rá eső hányad értékéig áll fenn, igényt tarthat a lefoglalt különvagyon tárgyára.

(3) Haszonélvezeti jog alapján a haszonélvező ingatlan-igénypert nem indíthat.”

„377. § (1) Ha a bíróság az igénykeresetnek helyt ad, az igényelt vagyontárgyat feloldja a foglalás alól.

(2) Ha a vagyontárgyat már értékesítették, a pernyertes félperes részére a vételárnak megfelelő összeget kell kiutalni.

(3) Ha a bíróság a haszonélvezeti joggal terhelt vagyontárgy iránt a haszonélvező által indított igénykeresetnek helyt ad, ez a foglalás hatályát nem érinti. A vagyontárgyat azonban csak a haszonélvezeti jog megszűnése után lehet értékesíteni.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

A Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként részesíti védelemben, ám az nem korlátozhatatlan.

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az »ártatlanságában« a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet.

Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek”. (ABH 1991, 211, 212.)

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 79/A–79/C. §-ai alapján a pénzügyi intézménynél kezelt összegre is foganatosítható végrehajtás. A Vht. szabályai alapján végrehajtási eljárás nemcsak az adós tulajdonát képező pénzüsszegre folytatható, hanem az adós rendelkezésére álló egyéb – a Vht. 7. § (3) bekezdésében felsorolt – pénzüsszegre avagy szerződés alapján az adóst illető pénzkövetelésre is, mégpedig abban az esetben is, ha a pénzüsszeg nem az adós tulajdona. A végrehajtási eljárás szabályai ilyen módon a tulajdonjog korlátozásához vezetnek.

A bírósági végrehajtási eljárásban – a végrehajtás alá vont vagyoni értékek tekintetében – a bírói döntések hatékony végrehajtásának célja alkotmányosan indokolja a tulajdonjog közérdeken alapuló korlátozását.

Az igényper intézménye a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódik, azonban ahhoz képest speciálisnak tekinthető jogvédelmi eszköz, amelyet a Pp. szabályoz. A végrehajtási eljárás a végrehajtást kérő jogszerű követelését, az igényper pedig az adós és a végrehajtást kérő személyén kívül eső olyan harmadik személy jogainak védelmét hivatott érvényesíteni, aki a lefoglalt vagyontárgyra (ingóságokra, ingatlanra stb.) tulajdonjoga vagy más olyan joga alapján tart igényt, amely a végrehajtás során történő értékesítésnek akadályos.

A Pp.-nek az indítvánnyal támadott szabályai olyan normák, amelyek az említett harmadik személy tulajdonjogának avagy egyéb jogának (nem tulajdonjogon alapuló követelésének) érvényesítését hivatottak elősegíteni, az igénypert indító harmadik személy jogainak védelméhez nyújtanak garanciális jelentőségű eszközt.

Az indítványozó által megjelölt sérelem abban áll, hogy – álláspontja szerint – tulajdonát képező pénzüsszegre végrehajtási eljárást folytattak, és annak eredményeként

más jogosult – a végrehajtást kérő – számlájára utalták át az összeget.

A sérelmesnek tartott végrehajtási eljárás miatt azonban az indítványozó támadta a Pp. 371. és 377. §-ának a tulajdon védelmét szolgáló eljárási jellegű szabályait, amelyek épp a tulajdoni igény érvényesítésére adnak lehetőséget. Mivel a Pp. indítvánnyal érintett szakaszai csupán eljárási eszközt biztosítanak, ám tulajdonjogi rendelkezéseket nem tartalmaznak, az igényper felperesének tulajdonjogára nézve nem jelentenek tulajdoni korlátozást, így az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal nem állnak tartalmi kapcsolatban. Erre tekintettel a Pp. 371. és 377. §-a és az Alkotmány 13. § (1) bekezdése között érdemi alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1008/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 33. § (8) beke-

dése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) 33. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére két indítvány érkezett. Az indítványokat az Alkotmánybíróság egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó módosított indítványában kifejtette, hogy a támadott rendelkezés azáltal, hogy a jogviszony megszűnésekor járó kiegyenlítést a biztosítóval kötött megállapodástól teszi függővé, hátrányosan különbözteti meg a biztosítási ügynököt a kereskedelmi ügynökkel szemben, akit a kiegyenlítés az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 18. §-a értelmében – az ott írt feltételek mellett – megillet, és e szabálytól a Küt. 20. §-ában foglaltak szerint az ügynök hátrányára nem lehet eltérni. Utalt arra, hogy a kiegyenlítés – végkielégítéshez hasonló – jogintézményének bevezetése azt célozta, hogy a jelentős részben kényszervállalkozó ügynökök a munkajoghoz hasonló védelemben részesüljenek.

Álláspontja szerint e szabály diszkriminatív azért is, mert a biztosítókat indokolatlan előnyhöz juttatja más, ügynököt foglalkoztató gazdálkodó szervezetekhez képest, amelyeket törvény kötelez a kiegyenlítés megfizetésére.

Ezért a kifogásolt rendelkezés az Alkotmánynak a diszkriminációt tiltó 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe, az egyenlő munkáért egyenlő bért deklaráló 70/B. § (2) bekezdésébe ütközik, továbbá sérül a gazdasági verseny szabadságának az Alkotmány 9. §-ában rögzített alkotmányos elve.

A másik indítványozó szerint a támadott szabály a munkával szerezhető megfelelő jövedelemhez való jog elvét [Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését] sérti, mert a biztosítóval fennálló jogviszonya megszűnése után az ügynök elveszik az általa kötött – és fennálló – szerződések után járó fenntartási díjtól, ennek kompenzálásaként pedig nem kap kiegyenlítést.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatát a következő jogszabályi rendelkezésekre alapította:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

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

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

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

2. A Bit. támadott rendelkezése:

„33. § (8) Az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvényben foglaltak szerinti kiegyenlítés a biztosítóval fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszony alapján biztosításközvetítői tevékenységet végző ügynököt és többes ügynököt csak erre irányuló, a biztosítóval írásban megkötött megállapodás esetében illeti meg.”

3. A Küt. érintett szabálya:

„18. § (1) A kereskedelmi ügynök a megbízótól a kereskedelmi ügynöki szerződés megszűnése esetében kiegyenlítést követelhet, ha

a) a kereskedelmi ügynök a megbízó számára új ügyfeleket szerzett, és a megbízó a kereskedelmi ügynök által szerzett ügyfelekkel fennálló üzleti kapcsolatokból a kereskedelmi ügynöki szerződés megszűnését követően is jelentős előnyre tesz szert, és

b) a kiegyenlítés megfizetése az összes körülményre figyelemmel méltányos, különös tekintettel arra, hogy a kereskedelmi ügynök a szerződés megszűnése következtében elveszíti olyan jutalékhoz való jogát, amely őt a szerződés hatályban maradása esetén az általa szerzett ügyfelekkel a jövőben létrejövő szerződések után megilletné.

(2) Az új ügyfél szerzésével egy megítélés alá esik, ha a kereskedelmi ügynök a korábbi ügyféllel fennálló üzleti kapcsolatot olyan lényegesen kibővíti, hogy az megfelel egy új ügyfél megnyerésének.

(3) A kiegyenlítés összegének arányosnak kell lennie az (1) bekezdés b) pontja szerinti jutalékvesztéssel, de nem haladhatja meg a kereskedelmi ügynök által a megelőző öt évben kapott díjazás átlagából számított egyévi összeget, öt évnél rövidebb kereskedelmi ügynöki szerződés esetén pedig a szerződés időtartama alatt kapott díjazás éves átlagából számított összeget.

(4) A kiegyenlítés megfizetése nem érinti a kereskedelmi ügynök más jogcímen felmerülő kártérítési igényét.

(5) A kiegyenlítéshez való jog akkor is fennáll, ha a kereskedelmi ügynöki szerződés a kereskedelmi ügynök halála (jogutód nélküli megszűnése) miatt szűnik meg.

(6) A kiegyenlítés iránti igényt a kereskedelmi ügynöki szerződés megszűnését követő egy éven belül közölni kell a megbízóval. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.”

„19. § Nem illeti meg kiegyenlítés a kereskedelmi ügynököt, ha

a) a megbízó a szerződést a kereskedelmi ügynök szerződészegése miatt mondta fel azonnali hatállyal, vagy

b) a kereskedelmi ügynök mondta fel a szerződést, kivéve, ha a felmondást a kereskedelmi ügynök életkora, olyan testi fogyatkozása vagy betegsége, vagy a megbízó olyan magatartása indokolta, amely miatt a tevékenység folytatása a kereskedelmi ügynöktől nem várható el, vagy

c) a kereskedelmi ügynök a megbízó hozzájárulásával a szerződésből eredő jogait és kötelezettségeit harmadik személyre ruhazza át.

20. § A felek a szerződés megszűnése előtt nem köthetnek olyan megállapodást, amely a 18–19. §-ban foglalt rendelkezésektől a kereskedelmi ügynök hátrányára tér el.

21. § Ha a felek a szerződés megszűnése után a kiegyenlítés összegében megállapodnak, e megállapodás utóbb nem támadható meg arra hivatkozással, hogy a felek tévedtek a tekintetben, hogy a megbízó a kereskedelmi ügynök által szerzett ügyfelekkel fennálló üzleti kapcsolatokból a kereskedelmi ügynöki szerződés megszűnését követően milyen mértékű előnyre tesz majd szert.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének és 70/B. § (2) bekezdésének rendelkezéseit.

1. Az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlata szerint – az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben pedig, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jog-

nak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, vagyis az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48., 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 335/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkrimináció tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.; 849/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 391, 396.]

A foglalkoztatottaknak azokat az igényeit, amelyek különféle juttatásokra vonatkozhatnak, meghatározhatja jogszabály, a gazdasági szervezet vezetőjének rendelkezése, továbbá a felek megállapodása is. A törvényhozó általában szabadon döntheti el azt, hogy valamely juttatásról milyen feltételek szerint, milyen mértékben rendelkezik. A juttatások törvényi feltételeit meghatározó szabályokat illetően azonban nem sérülhet az egyenlő elbánás alkotmányos elve, a szabályozás nem tartalmazhat hátrányos megkülönböztetést.

A Küt. az önálló ügynöki típusú szerződések általános szabályait tartalmazza, amelyek – a törvény indokolásában foglaltak szerint – a speciális normákhoz képest szubszidiárius jelleggel alkalmazandók, míg a nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései irányadók. E speciális normák – amelyek között az indoklás a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló törvényt is felsorolja – a törvényhez mérhető teljességgel nem rendezik a szerződéses viszony szabályait.

A Küt. az Európai Közösségek Tanácsának 1986. december 18-i 86/653/EGK Irányelvével (a továbbiakban: Irányelv) összhangban szabályozza az ügynöki szerződés tartalmát, az ügynöki tevékenység ismérveit. Az Irányelv 1. cikkének 2. pontja megfogalmazásában kereskedelmi ügynök az az önálló vállalkozóként működő közvetítő, aki folyamatos felhatalmazással rendelkezik arra, hogy más javára áruk eladására, vagy vételére tárgyalásokat folytasson, vagy arra, hogy a megbízó javára és annak nevében ilyen ügyletekre tárgyalásokat folytasson és azokat megkösse. Az Irányelv 7–11. cikke foglalkozik az ügynököt megillető jutalék feltételeivel, míg a 17–18. cikk az ügynöki szerződés megszűnése esetén az ügynöknek járó kárta-

lanítással. A 19. cikk kimondja, hogy a 17. és a 18. cikk rendelkezéseitől a kereskedelmi ügynök hátrányára nem térhetnek el.

A Küt. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésekre terjed ki. Amellett azonban, hogy általánosságban szabályozza a kereskedelmi ügynöki tevékenységet, az 1. § (5) bekezdése kimondja, hogy a törvény rendelkezéseit a különböző tárgyú szerződések közvetítésére „külön jogszabály eltérő rendelkezése hiányában” kell megfelelően alkalmazni, vagyis megengedi, hogy speciális területen a jogalkotó más megoldást válasszon.

A Bit. hatálya alá tartozó ügynökök tekintetében a kifogásolt rendelkezés tartalmaz ilyen eltérést, ezért az alkotmányossági vizsgálat arra irányult, hogy ez a szabály nem valósít-e meg diszkriminációt. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság a Küt. hatálya alá tartozó ügynök és a Bit által szabályozott biztosításközvetítő jellemzőit hasonlította össze.

2.1. A kereskedelmi ügynöki szerződések alanyi oldalával összefüggésben a Küt. 1. § (2)–(4) bekezdése definiálja az önálló kereskedelmi ügynök fogalmát akként, hogy nem munkaviszonyban áll, díjazás ellenében állandó megbízás – nevesítetten kereskedelmi ügynöki szerződés – alapján árukra vonatkozóan adásvételi vagy más szerződést közvetít, vagy a megbízó nevében szerződést köt, és a más nevében történő szerződéskötéshez való joga nem jogszabályon alapul.

A Bit. a biztosításközvetítők között elsődlegesen független és függő biztosításközvetítőt különböztet meg, de további közvetítőket is megnevez, mint vezérügynök, alkusz. A függő biztosításközvetítő megbízási vagy munkaviszonyban áll.

A Bit. 33. § (4) bekezdése ügynöknek csak azt a függő biztosításközvetítőt – természetes személyt – tekinti, aki egy biztosító vagy több biztosító egymással nem versenyző termékeit közvetíti, illetőleg kiegészítő tevékenységként végzi a szolgáltatást, és rendszeresen, üzletszerűen szerződéseket közvetít. Előkészíti a szerződés megkötését, de tevékenysége kiterjedhet a szerződés megkötésére is. [33. § (1), (5) bekezdése, 48. § (3) bekezdése]

A két szabályozás által érintett ügynök közötti egyik különbséget tehát az alany teremti meg, mert a függő biztosításközvetítő tevékenységét munkaviszony keretében is végezheti, míg ez a kereskedelmi ügynök esetében kizárt.

2.2. A Küt. a 9–13. §-ában rendelkezik a jutalékról, 18–21. §-ában pedig a kiegyenlítésről.

A 9. § (1) bekezdése szerint jutalék akkor jár, ha a felek a szerződésben kikötötték.

Annak esedékessége és mértéke megállapítását a 12. § (1) bekezdése szintén a felek megállapodására bízta, mégis azzal az együttes feltétel előírásával, hogy akkor jár, ha a harmadik féllel a szerződés létrejött és a megbízó/harmadik fél részéről teljesítés történt.

A kereskedelmi ügynök által közvetített szerződések tárgyát a Küt. 1. § (2) és (6) bekezdése elsődlegesen áru-

ban jelöli meg, amely alatt minden birtokba vehető dolog értendő, és az (5) bekezdés e törvény rendelkezéseit csak külön jogszabály eltérő rendelkezése hiányában rendeli alkalmazni más tárgyú szolgáltatásra (vagyon értékű jogra, értékpapírra, tőzsdei ügyletre). Ha ezen áruira vonatkozó adásvételi vagy egyéb szerződés – tartalmának megfelelően – teljesedésbe megy, az ügynök díjra tarthat igényt.

Az áruira vonatkozó szerződés létrehozásában, megkötésében közreműködő kereskedelmi ügynök díjigényét tehát az ügylet teljesülése esetről-esetre megalapozza. Ha azonban a szerződés alapján valamilyen okból nem egyidejű teljesítés történik, és az ügynök munkája ellenértékét megalapozó körülmény – a szerződő fél teljesítése – az ügynök jogviszonya megszűnése után áll be, nem juthat hozzá a jutalékhoz.

Ehhez kapcsolódik a kiegyenlítés intézménye, amellyel a jogalkotó – a törvény indokolásában foglaltak szerint – a jutalérendszerű díjazás kiegészítéseként a felek szolgáltatásainak értékegyensúlyát kívánja fenntartani, tekintettel arra, hogy az ügynök tevékenysége következtében, de a szerződés megszűnését követően a megbízó eredményt realizál. A kiegyenlítéssel így a megbízó azt a hasznot kompenzálja, amely az ügynök jogviszonyának megszűnésekor a függőben maradt, és az azt követően teljesedésbe ment ügylet alapján jelentkezik.

A biztosítási ügyletekre – a közvetített szerződések természetéből és eltérő tárgyukból következően – nem vonatkozathatók a fent írtak.

A Ptk. 536. § (1) bekezdése szerint a biztosítási szerződés alapján a biztosító meghatározott jövőbeni esemény (biztosítási esemény) bekövetkeztétől függően bizonyos összeg megfizetésére vagy más szolgáltatás teljesítésére, a biztosított, illetőleg a másik szerződő fél pedig díj fizetésére kötelezi magát. A biztosítási szerződés tárgya a biztosítási termék – amelynek fogalmát a Bit. 3. § (1) bekezdésének 9. pontja akként határozza meg, hogy az meghatározott biztosítási kockázatokra vagy kockázatcsoportokra kidolgozott feltétel- és teljesítési rendszer, amely eltérő sajátosságokat mutat más árukhoz képest.

A biztosítási szerződések több fajtáját szabályozza a Ptk. (vagyon-, felelősség-, élet- és balesetbiztosítás), amelyek közös jellemzője, hogy a szerződéskötés után általában folyamatos teljesítés (díjfizetés) történik a biztosított részéről. A díj a Ptk. 542. § (1) bekezdése értelmében – a szerződéskötéskor esedékes első díjat kivéve – annak az időszaknak az első napján esedékes, amelyre a díj vonatkozik.

A rendszerint tartós jogviszonyra utal pl. a Ptk. vagyonbiztosítási szerződéseket szabályozó 551. § (2) és (3) bekezdése, amely megengedi a felmondási jog három évre történő kizárását, míg a három évnél hosszabb időre szóló szerződés esetén bizonyos feltételek mellett lehetőséget ad a negyedik évben történő felmondásra.

Minthogy egyes biztosítási szerződések alapján időszakonkénti teljesítés történik, a biztosítási termékek sajátosságai szükségessé tehetik, hogy az ügynök díjazása a Küt.-ben szabályozott formától eltérően alakuljon. A biz-

tosításközvetítő tevékenységének ellenértékét nem minden esetben lehet a szerződés megkötésekor fennálló szerződéses értékhez és díjához igazítani, mert ez egyes biztosítási terméknel időszakonként változhat, illetőleg a szerződés utóbb felmondással, vagy egyéb okból megszűnhet. Ez indokoltá teszi, hogy jutalékrendszer helyett a megbízási díj kiegyenlítése – biztosítási üzletáganként is – más formában történjen.

Nem alkalmazható tehát a biztosítási ügynök esetében a Küt.-ben írt jutalékrendszerű díjazás, ebből következik az is, hogy a biztosítási ügynököknek – jogviszonya megszűnése esetén – másként alakul a megbízóval történő elszámolása.

A közvetített termék fentiekben vázolt speciális természetére figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a biztosítási ügynökök nem alkotnak azonos csoportot a kereskedelmi ügynökök körével, vagyis az indítványozó által megjelölt jogalanyi kör nem homogén.

3. „Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető, csak homogén csoport lehet, így a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. »Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok [...] jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye.« [1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551, 552- 553.; 269/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 747, 749–750.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.]” [36/2006. (IX. 7.) AB határozat, MK 2006, 8412, 8414.]

Az Alkotmánybíróság a 422/B/1993. AB határozatában az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésével kapcsolatosan kifejtette: „Az Alkotmány indítványozó által felhívott szabálya az összemérhető minőségű munkák tekintetében túzi követelményként, hogy a jövedelemnek a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez kell igazodnia.” (ABH 1993, 656, 657.) Minthogy a biztosítási és kereskedelmi ügynök tevékenysége között az előbbieken vázolt különbség mutatkozik, a juttatások egyes elemeiben történő eltérés nem eredményezi a támadott rendelkezésnek az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességét.

4. Az indítványozó az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét abban látta megvalósulni, hogy a kifogásolt rendelkezés azáltal, hogy a biztosító és az ügynök megállapodásától teszi függővé a kiegyenlítés fizetését, a biztosítókat a gazdaság más résztvevőire képest előnyhöz juttatja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a biztosítási ügynök javadalmazására vonatkozó rendelkezés nem mutat alkotmányosan értékelhető összefüggést sem a köz- és magántulajdon egyenlő védelmének elvével, sem a vállalkozás jogával, illetőleg a gazdasági verseny szabadságával.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a Bit. 33. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1124/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítványok, valamint alkotmányjogi panasz alapján – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 52. §-ával, illetőleg a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 1. § b) pontjával, valamint 8–13. §-aival összefüggésben benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 11–12. §-aival összefüggésben a jogorvoslat hiánya miatt, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 141. §-ával összefüggésben a helyi népszavazás időpontjának kitézésére vonatkozó szabályozás hiányossága miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok alapján folytatott eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 50. § (2) bekezdése alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt, valamint a Heves Megyei Bíróság 2.Pkf.25801/2004/2. végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. A Mátrafüred településrésznek Gyöngyös várostól való elszakadási törekvései érvényre juttatása érdekében 2003. április 7-én megtartott falugyűlés megválasztotta a Mátrafüredi Előkészítő Bizottságot. A bizottság 2004. január 5-én benyújtotta a községgé nyilvánítási eljárás megindításához törvényben előírt helyi népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítésre a helyi választási iroda vezetőjéhez. A választási iroda vezetője az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. A hitelesítést megtagadó határozat ellen a népszavazási eljárás kezdeményezői kifogással éltek. A Gyöngyösi Városi Bíróság a kifogást végzésében elutasította, a Heves Megyei Bíróság pedig helyben hagyta az elsőfokú bíróság végzését.

A bizottság 2004. február 5-én – figyelemmel a másodfokú bírósági végzés megállapításaira – átfogalmazta az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, és újabb kérelmet nyújtott be a helyi választási iroda vezetőjéhez az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése iránt. A kérelmet a helyi választási iroda vezetője 1/104–8/2004. számú határozatával teljesítette. A határozat ellen benyújtott kifogást a Gyöngyösi Városi Bíróság elutasította, a Heves Megyei Bíróság pedig az első fokú végzést helyben hagyta.

A népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírások összegyűjtését követően Gyöngyös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2004. szeptember 30-án tartott rendkívüli ülésén elfogadta a 316/2004. (IX. 30.) Kt. számú határozatot (a továbbiakban: Kt.hat.). E határozatában a képviselő-testület döntött arról, hogy „a területszervezési kérdésben kezdeményezett helyi népszavazásra irányuló törvényi szabályozások ellentmondásossága, hiányosságai miatt fennálló jogbizonytalanság felszámolása érdekében” az Alkotmánybírósághoz fordul. Egyúttal elrendelte a helyi népszavazást a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése tárgyában, amelynek időpontját – az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére tekintettel – 2005. szeptember 25-ében határozta meg.

A Kt.hat. felhatalmazása alapján Gyöngyös város polgármestere mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránti indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

A Kt.hat.-nak a népszavazás időpontját kitűző 3. pontja ellen az Összefogás Mátrafüredért Egyesület kifogást nyújtott be a bírósághoz. A kifogást mind első, mind másodfokon elutasították.

Ezt követően az egyesület alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság tárgyi összefüggésükre tekintettel a két indítványt egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. A Gyöngyös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által benyújtott indítvány álláspontja szerint alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a községgé nyilvánítási eljárással kapcsolatosan nem szabályozta az Ötv. 52. § (2) bekezdésében előírt falugyűlés fogalmát, határozatképességét, eljárási rendjét, s így lehetőség nyílik arra, hogy akár egy jelentéktelen számú kisebbség – a többség felhatalmazása nélkül – új község alakítását kezdeményezze.

Az indítványozó szerint ugyancsak alkotmányellenes helyzet keletkezett amiatt is, hogy a területszervezési eljárásokban sem az Ötv., sem a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Tsz.), sem a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) nem teszi lehetővé a területszervezési eljárásban a népszavazásra bocsátandó kérdés tartalmának vizsgálatát, vagy ha igen, akkor a szabályozás alapján nem állapítható meg, hogy a kérdés tartalmának vizsgálatára kinek és az eljárás mely szakaszában van hatásköre. A törvényi szabályozás nem definiálja az új község alakítása és a községegyesítés megszüntetése közötti különbségeket. Az indítványozó ezzel összefüggésben hivatkozik az indítvány alapjául szolgáló területszervezési eljárásban népszavazásra bocsátott kérdés ellentmondásos jogi következményeire.

Az indítványozók álláspontja szerint a szabályozatlanosság miatt sérelmet szenved az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, a szabályozás hiánya a népszavazáshoz való jog tekintetében az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét eredményezheti.

A jogbiztonságot, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt is – állítja az indítványozó –, mert a Tsz. nem rendezi, hogy a belügyminiszter milyen körülményeket, tényeket vizsgál a Tsz. 11. §-ában szabályozott felterjesztési jogának gyakorlása során, és nem biztosít jogorvoslati lehetőséget a belügyminiszter döntése ellen akkor, ha a községgé nyilvánítási kezdeményezést felterjeszti a köztársasági elnökhöz.

Egy nagyobb településrész kiszakadása esetén, főleg, ha a választópolgárok népszavazáson kinyilvánított akaratára átadásra kerülő településrészen vannak a település lakosságának alapvető szükségleteit kielégítő intézmények, jelentős iparüzési adót termelő szervezetek, a kiválással érintett települési önkormányzat működése – különösen, ha városról van szó – jelentősen megnehezülhet, ellehetetlenülhet. Sem az Ötv., sem a Tsz. nem tartalmaz garanciális szabályokat a kiválással érintett település választópolgárainak érdek- és jogvédelmére. A törvényi szabályozás kiválni szándékozó településrész, a kisebbség érdekeit védi, figyelmen kívül hagyva a megmaradó települ-

lés lakosságának jogait, jogos érdekeit. Ez sérti a megmaradó település választópolgárainak az Alkotmány 42. §-ában biztosított önkormányzáshoz való jogát.

A Tszt. 13. §-a új község létrejötte esetén kötelezettséget teremt a megmaradó települési önkormányzat számára, hogy a terület- és vagyonmegosztás tárgyában megállapodást kössön az új község önkormányzatával. A hatályos jogi szabályozás nem rendezi a terület- és vagyonmegosztás anyagi jogi szabályait, így a megmaradó település önkormányzata abba a helyzetbe kerülhet, hogy megfelelő vagyoni eszközök hiányában önkormányzati feladatait nem tudja ellátni, s ezáltal sérülnek az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjában biztosított alapjogai. A települési önkormányzat alapjogait védő közjogi szabályok hiányában a bírósághoz fordulás lehetősége nem nyújt megfelelő garanciát.

Az indítványozó hivatkozik még az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének az Alkotmány 41. § (1) bekezdésével összefüggő sérelmére is, mert álláspontja szerint a terület-szervezési eljárásoknak ez a szabályozatlansága veszélyezteti az állami területi beosztás stabilitását.

3. A másik indítványozó a Kt.hat. azon rendelkezésével kapcsolatosan nyújtott be indítványt, amely a község-egyesítés megszüntetése tárgyában elrendelt népszavazást 2005. szeptember 25. napjára tűzte ki.

Az indítványozó indítványában több alkotmányossági kifogást is előterjesztett.

Egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kt.hat ellen. Álláspontja szerint a Kt.hat. és Gyöngyös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről alkotott 16/2001. (IV. 25.) Kt. számú rendelet (a továbbiakban: Ktr.) 11. §-a alkotmányellenes. A Kt.hat. a község-egyesítés megszüntetése tárgyában megtartandó kötelező népszavazás időpontját a népszavazást elrendelő határozat közzétételét követő egy évre tűzte ki. A képviselő-testület döntésének eredményeként a község-egyesítés megszüntetésére ténylegesen csak a népszavazást követő öt év elteltével 2010-ben kerülhet sor, ugyanis a Tszt. 4. §-a alapján a községgé nyilvánítási kezdeményezés belügyminiszterhez történő felterjesztésére – mivel 2006 az általános önkormányzati választások éve – legkorábban 2007-ben válik lehetségessé és ha az ügyben a kezdeményezésnek megfelelő döntés születik, a döntés csak a következő önkormányzati választás napján lép hatályba. Az indítványozó álláspontja szerint a képviselő-testületnek ez a döntése sérti a választópolgárok népszavazáshoz való jogát. A Kt.hat. e rendelkezése ellen a népszavazás kezdeményezői kifogást nyújtottak be. A jogorvoslati eljárás során a kifogást, mind az I. fokon, mind a II. fokon eljáró bíróság – a Ktr. 11. §-a alapján – elutasította. Az indítványozó álláspontja szerint a Ktr. 11. §-a sérti a választópolgárok népszavazáshoz való jogát, mert a képviselő-testület a népszavazás kitűzését szabályozó rendelkezésben nem állapított meg határidőt arra nézve, hogy a népszavazást mely időpontra kell kitűzni.

Az indítványozó szerint az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdését, valamint 2. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett amiatt is, hogy a Ve. nem szabályozta azt az időtartamot, amelyen belül a népszavazást meg kell tartani, nem teremtette meg a népszavazáshoz való jog alapvető garanciáit, hanem a helyi jogalkotásra bízta azt.

Az indítványozó a Ve. rendelkezéseivel összefüggésben kérte az Ötv. 50. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is.

A Kt.hat. által 2005. szeptember 25-ére kitűzött népszavazást megtartották. A népszavazás érvényes és eredményes volt. A népszavazáson az érintett választópolgárok 60,65%-a megjelent és a szavazók 62,38%-a a község-egyesítés megszüntetésének kezdeményezése mellett foglalt állást. Gyöngyös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 327/2005. (X. 20.) Kt. számú határozatába foglalta a népszavazás eredményét.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatát a következő jogszabályi rendelkezésekre alapította.

1) Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott rendelkezései:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„41. § (1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

(2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan

bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2) Az Ötv.-nek a falugyűlésre, valamint az új község alakítására, községegyesítés megszüntetésére irányadó szabályai:

„18. § (2) A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

„46. § (1) A képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni a következő kérdésekben:

(...)

b) a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése,

c) új község alakításának kezdeményezése,”

„50. § (2) A képviselő-testület önkormányzati rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét.”

„52. § (1) A helyi választópolgárok kezdeményezésére új község alakítható az olyan elkülönült, legalább háromszáz lakosú lakott településrészből, amely feltételei alapján képes az önkormányzati jogok gyakorlására, a 8. § (4) bekezdésében meghatározott feladatok teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül.

(2) Új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselőkből, ha nincs elég települési képviselő, vagy azok a megbízatást nem vállalják, akkor más választópolgárokból. Az előkészítő bizottság javaslatot tesz az új község területére, szakértői vélemény alapján a község elnevezésére, a vagyon, valamint a vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására, a költségek viselésére. A javaslat elkészítéséhez – az előkészítő bizottság felkérésére – a megyei közigazgatási hivatal vezetője szakmai segítséget ad, más szerv pedig szakmai segítséget adhat.

(3) Az előkészítő bizottság a javaslatát ismerteti a lakossággal. Az előkészítő bizottság javaslatára a képviselő-testület határozatába foglalja az új község alakításának a kezdeményezését. Az esetleg eltérő kisebbségi véleményt is tartalmazó községgé nyilvánítási kezdeményezésről a köztársasági elnök dönt.

(4) Az új község külterülete a belterülethez kapcsolódó, egybefüggő terület. Eltérő megállapodás hiányában a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani.

53. § Községegyesítés megszüntetése esetén – eltérő megállapodás hiányában – a községek területe azonos a községegyesítést megelőző területükkel. Községegyesítés megszüntetésének a kezdeményezése az 52. §-ban foglalt

feltételekkel és eljárással történhet. Eltérő megállapodásnak különösen akkor van helye, ha a községegyesítést megelőző terület meghatározása az érintett település működőképessége szempontjából aránytalanul nagy hátrányt jelentene.”

3) A Tszt.-nek az új község alakítására, valamint a községegyesítés megszüntetésére irányuló eljárás rendjét szabályozó rendelkezései:

„8. § (1) Az új község alakítását, településegyesítés megszüntetését (a továbbiakban együtt: községgé nyilvánítás) kezdeményező előkészítő bizottság a kezdeményezés indokairól, a törvényben előírt feltételek teljesítéséről írásos tájékoztatást készít a választópolgárok számára.

(2) A tájékoztató tartalmazza az előkészítő bizottság javaslatát az új község területére, szakértői vélemény alapján a község elnevezésére, a vagyon, valamint a vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására, a költségek viselésére.

(3) Az előkészítő bizottság elkészíti a kezdeményezésnek megfelelő döntés esetén megalakuló önkormányzat költségvetésének számítási anyagát.

9. § (1) Az előkészítő bizottság a javaslatáról kéri a képviselő-testület állásfoglalását, és a javaslatát a költségvetés számítási anyagával együtt a helyi népszavazás előtt ismerteti a választópolgárokkal.

(2) A helyi népszavazás előkészítése körében a képviselő-testület által szervezett lakossági fórumokon a polgármester ismerteti a képviselő-testület állásfoglalásait az előkészítő bizottság kezdeményezéséről, javaslatairól.

10. § (1) Az érvényes és eredményes helyi népszavazást követő 30 napon belül a képviselő-testület a határozatába foglalja a helyi népszavazás eredményét, határozatában állást foglal az előkészítő bizottság javaslatairól.

(2) A polgármester a képviselő-testület határozatát az előkészítő iratokkal együtt az ülést követő 15 napon belül felterjeszti a belügyminiszternek.

11. § (1) A belügyminiszter a kezdeményezés kiegészítésére hívja fel az érintettet, amennyiben a felterjesztés hiányos, és a hiánypótlás esetén a kezdeményezés a törvényben előírt határidőben még előterjeszthető.

(2) A belügyminiszter május 30-áig határozatban dönt arról, hogy nem terjeszti elő a kezdeményezést, ha a községgé nyilvánítás törvényi feltétele hiányzik, illetve a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották meg. A határozatot a belügyminiszter a meghozatalától számított 3 napon belül az előkészítő bizottságnak és az érdekelt önkormányzat polgármesterének küldi meg.

12. § (1) Az előkészítő bizottság, a képviselő-testület a belügyminiszter határozatának felülvizsgálatát a kézbesítéstől számított 30 napon belül a belügyminiszternek benyújtott kérelemben a Fővárosi Bíróságtól kérheti. A belügyminiszter az iratokat a kérelem beérkezésétől számított 3 napon belül megküldi a bírósághoz.

(2) A bíróság az ügyben a beérkezéstől számított 30 napon belül nemperes eljárásban dönt. Végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a belügyminiszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

A belügyminiszter a határozat hatályon kívül helyezése esetén november 30-áig nyújtja be a kezdeményezést a köztársasági elnöknek.

13. § Községgé nyilvánítás esetén a választást követően legkésőbb 6 hónapon belül az érdekelt önkormányzatok állapotnak meg a vagyon, a közigazgatási terület megosztásában, az új közigazgatási határvonalban. Megállapodás hiányában bármelyik érdekelt önkormányzat keresete alapján a megyei bíróság dönt.”

4) A Ve. 141. §-ának az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„141. § A népszavazás időpontját a képviselő-testület, illetőleg a fővárosi, megyei közgyűlés (e fejezetben együtt: képviselő-testület) a népszavazás elrendelésével egyidejűleg tűzi ki.”

A Ve. 141. §-ának a 2005. évi LXXXI. törvény 55. §-ával megállapított szövege:

„141. § A népszavazás időpontját a képviselő-testület, illetőleg a fővárosi, megyei közgyűlés (e fejezetben együtt: képviselő-testület) a népszavazás elrendelésével egyidejűleg tűzi ki, az attól számított négy hónapon belüli időpontra.”

5) A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény 2. §-ának rendelkezése:

„2. § Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott törvény vagy rendelet

a) Belügyminisztériumot, valamint belügyminisztert említ, ott

aa) a helyi önkormányzatokkal, a katasztrófák elleni védekezéssel, a közigazgatás-szervezéssel, a választással, a népszavazással, a kommunális ellátással, a településüzemeltetéssel, a temetkezéssel, a kéményseprő-ipari közszolgáltatással, a köziratok kezelésének szakmai irányításával, továbbá a sporttal kapcsolatos feladatok tekintetében Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot, valamint önkormányzati és területfejlesztési minisztert, (...) kell érteni.”

Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 168/2006. (VII. 28) Korm. rendelet 6. §

„6. § (1) A miniszter a helyi önkormányzatokért való felelőssége körében

(...)

c) előkészíti az ország területének közigazgatási tagozódásával, illetőleg a területszervezéssel kapcsolatos, az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó döntéseket;”

E jogszabályi rendelkezések alapján a területszervezéssel kapcsolatos belügyminiszteri feladat- és hatásköröket 2006. június 9.-től az önkormányzati és területfejlesztési miniszter gyakorolja.

III.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta az új község alakításának, a községegyesítés meg-

szüntetésének (a továbbiakban: községgé nyilvánítás) alkotmányossági kérdéseit. E határozataiban állást foglalt a képviselő-testület által benyújtott indítványban felvetett több alkotmányossági kérdésben is.

1.1. Az 1044/B/1997. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.1.) minden oldalról megvizsgálta azt a kérdést, hogy keletkezett-e alkotmányellenes helyzet annak következtében, hogy új község alakítása esetén sem az Ötv., sem a Tszt nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az új község kiválásával érintett települési önkormányzat számára a községgé nyilvánítási kezdeményezésnek helyt adó döntés ellen. E határozatában az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a köztársasági elnök község alakításáról szóló határozata elleni jogorvoslat hiánya miatt keletkezett-e olyan alkotmányellenes helyzet, amely a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását megalapozná. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, „(...) hogy az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki határozat elleni jogorvoslat hiánya miatt az Alkotmány 50. § (2) bekezdését, illetve az 57. § (5) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet nem állapítható meg, továbbá nem keletkezett olyan, az Alkotmány 70/K §-át és 43. § (2) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet sem, amely a bírósági felülvizsgálat hiánya miatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indokolná.” (ABH 2004, 1160, 1168–1170.) Az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy van-e lehetőség alkotmányellenes jogalkotói mulasztás megállapításának amiatt, hogy a községgé nyilvánítási kezdeményezésnek helyt adó, annak a köztársasági elnök elé terjesztéséről szóló belügyminiszteri döntés nem támadható meg jogorvoslattal. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelme ebben az esetben sem állapítható meg. Ugyanis amikor a községgé nyilvánítási eljárás során a kezdeményezésnek helyt adó döntés születik, a belügyminiszternek érdemi döntésre nincs hatásköre, a belügyminiszter javaslatot, előterjesztést tesz az új község alakítására, a döntést az államfő, a köztársasági elnök hozza. (ABH 2004, 1160, 1171–1172.)

Az Abh.1.-ben kifejtette álláspontját az Alkotmánybíróság abban a kérdésben is, hogy a jogorvoslat hiánya sérti-e az új község alakításával érintett, a megmaradó település választópolgárainak az Alkotmány 42. §-ában szabályozott önkormányzáshoz való jogát, illetőleg az önkormányzáshoz való jog sérelme miatt a bírói jogvédelemhez való jogát:

„Az Alkotmány 42. § alapján a helyi önkormányzás joga a város, község, főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg. Az Alkotmány e rendelkezése alapján a helyi önkormányzáshoz való jog a községi jogállással rendelkező település választópolgárait illeti meg. Az állami területi beosztás meghatározása, így annak megállapítása is, hogy mely település rendelkezik községi jogállással az állam arra feljogosított szerveinek – községgé nyilvánítás esetén a köztársasági elnöknek – a

hatáskörébe tartozik. A települések választópolgári közösségének nincs Alkotmányból származó alanyi joga arra, hogy a községi jogállást elnyerje, illetőleg községi jogállását érintetlenül őrizze meg.

Az új község alakításáról szóló határozat hatálybalépésével a korábban egyetlen önkormányzatot alkotó választópolgári közösség szétválik, az önkormányzashoz való jog alanya változik, az önkormányzashoz való jog tartalma azonban változatlan marad. Az Alkotmány 42. §-ában szabályozott helyi önkormányzashoz való jog korlátozás nélkül illeti meg mind az új község, mind az új község kiválása után „megmaradó” község, illetőleg város választópolgárainak közösségét. Az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki határozat a korábban községnek nem minősülő település községi jogállásának, az ott élő választópolgári közösség önkormányzashoz való jogának elismerését jelenti. A köztársasági elnök határozata nem tartalmaz döntést azokban az ügyekben, amelyek az új község alakítása után „megmaradó” önkormányzat önkormányzati jogait érintenék. A Tszt. mindazokban az új község alakításával összefüggő ügyekben, amelyek eldöntése során az érintett önkormányzatok önkormányzati jogai sérelmet szenvedhetnek (a közigazgatási terület, a vagyon megosztása) az érintett önkormányzatok megállapodására bízva a döntést, és megállapodás hiányában lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok bármelyike bírósághoz forduljon.” (ABH 2004, 1160, 1170.)

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság a Tszt. 11–12. §-ával összefüggésben, a községgé nyilvánítási kezdeményezésnek helyt adó döntés elleni jogorvoslat hiánya miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványozói kérelemmel azonos tartalmú indítványokat, az indítványozó által hivatkozott alkotmányos összefüggések alapján bírálta el.

Így e vonatkozásban az indítvány „ítélt dolog”-ra irányul, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § c) pontja alapján megszüntette.

1.2. Az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a községgé nyilvánítási eljárás garanciális szabályainak hiánya miatt megállapítható-e a leválással érintett település, településrész választópolgári közösségét megillető önkormányzashoz való jog sérelme. Az Alkotmánybíróság a községalakításnak az Ötv. 52. §-ában és a Tszt. 8–13. §-ában szabályozott rendjének elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy

„Az új község alakításának hatályos szabályozása mind a döntés előkészítésére irányuló eljárásban, mind a vagyon és a közigazgatási terület megosztására irányuló eljárásban biztosítja az új község alakításával érintett önkormányzat számára, hogy álláspontját kifejtse, és azt a döntéshozatal során a döntéshozatalt hozó szervek mérlegeljék.” Tehát az eljárási garanciák hiánya miatt a helyi ön-

kormányzashoz való jog sérelme nem állapítható meg. (ABH 2004, 1160, 1173–1174.)

1.3. Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában vizsgálta a Tszt. 13. §-ának alkotmányosságát is. A 343/B/2000. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.2.) az Alkotmánybíróság megállapította:

„Az Alkotmánybíróság (...) 15/1998. (V. 8.) AB határozatának rendelkező részében kimondta, hogy ‘a törvényi feltételek fennállása esetén az érintett település választópolgárai közösségének joga van az általa kezdeményezett községi közjogi jogállás elnyerésére.’ (ABH 1998, 132.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát, ha az új község megfelel az Ötv. 52. § (1) bekezdésében a községgé alakítás feltételeként szabott kritériumoknak, a községgé alakítást kezdeményező választópolgárok közösségének ahhoz van alanyi joga, hogy a községi jogállás elnyerésével a helyi önkormányzashoz való jogot elnyerjék. Az előkészítő bizottság által az Ötv. 52. § (2) bekezdése alapján elkészített javaslatban meghatározott közigazgatási területre az új község választópolgári közösségének nincs alanyi joga.

Az Alkotmány 42. § alapján a helyi önkormányzashoz való jog a község – tehát a községi közjogi jogállást elnyert település – választópolgárainak közösségét megillető alkotmányos alapvető jog, amely jogot a választópolgárok az Alkotmány 44. § (1) bekezdése szerint közvetlenül helyi népszavazás, illetőleg az általuk választott képviselő-testület útján gyakorolnak.

Az új község területi határainak meghatározása egyaránt érinti az új község és az annak kiválása után megmaradó község, város választópolgárainak helyi önkormányzashoz való jogát.

Az Alkotmány e rendelkezésével teljes mértékben összhangban áll a Tszt. 13. §-ának az a rendelkezése, amely önkormányzati döntésként szabályozza és az érintett önkormányzatok megállapodására bízva az új község közigazgatási területének, közigazgatási határainak meghatározását. Nem sérti a helyi önkormányzashoz való jogot az sem, hogy az önkormányzatok megállapodásának hiányában a közigazgatási határok megállapítása a bíróság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság 61/2003. (XI. 26.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a bírói jogérvényesítés lehetőségét az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével összhangban, a helyi önkormányzashoz való jog biztosítékeként szabályozza a Tszt. A vitatott szabály alapján ha az érintett önkormányzatok érdekeik kölcsönös egyeztetése útján nem tudnak megállapodásra jutni, akkor van mód arra, hogy valamelyik önkormányzat bírósághoz forduljon a vita eldöntése, jogai érvényesítése érdekében. A Tszt. 13. §-ában a bíróság nem a helyi önkormányzashoz való jog közhatalmi korlátozására, hanem ‘arra kapott hatáskört, hogy valamennyi, a községgé nyilvánítással érintett önkormányzat jogai érvényesülésének biztosítása érdekében az önkormányzatok közötti jogvitát eldöntse és a kialakult függő jogi helyzetet megszüntesse.’ (ABK 2003. november 792, 797.)

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tszt. 13. §-ában foglalt rendelkezés nem sérti sem az új község alakítását kezdeményező választópolgárok közösségének jogait, sem az új község választópolgárainak közösségét az Alkotmány 42. §-a alapján megillető helyi önkormányzathoz való jogot.” (ABH 2004, 1433, 1437–1438.)

Az Alkotmánybíróság e korábbi határozataiban kifejtett álláspontját az ezen eljárás tárgyát képező ügyben is irányadónak tekinti.

2. Az Alkotmánybíróságnak – ezeket a döntéseit figyelembe véve – az önkormányzat indítványa alapján a következő, a korábbiakban még nem vizsgált kérdésekben kellett állást foglalnia. Megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, mert

– sem az Ötv., sem a Tszt. nem szabályozza az Ötv. 52. §-ában előírt falugyűlés eljárási rendjét, határozathozatalának szabályait,

– a Tszt. nem definiálja az új község alakítása, illetőleg a településegyesítés megszüntetése közötti különbségeket,

– sem az Ötv., sem a Ve. nem rögzítik egyértelműen, hogy mely hatóságok hatáskörébe tartozik a népszavazásra bocsátott kérdés megalapozottságának és jogszerűségének vizsgálata,

– a hatályos jogi szabályozás nem rendezi a terület- és vagyongegosztás anyagi jogi szabályait.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

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

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

2.1. Az indítvány által felvetett, és az Alkotmánybíróság által még el nem bírált alkotmányossági kérdések közül az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének sérelme amiatt, mert sem az Ötv., sem a Tszt. nem szabályozza az Ötv. 52. § (2) bekezdésében szabályozott falugyűlés eljárási rendjét, határozathozatalának szabályait.

Az Ötv. rendeltetésének megfelelően az önkormányzati döntéshozatal rendjének azokat az alapvető szabályait határozza meg, amelyek a jogbiztonság, az önkormányzat szerveivel kapcsolatba kerülő polgárok, szervezetek jogainak védelme szempontjából garanciális jelentőségűek. Így a falugyűlés döntéshozatalára nézve is csak abban a kivételes helyzetben tartalmaz rendelkezést, amikor a falugyűlés önkormányzati döntést hoz, nevezetesen akkor, amikor az Ötv. 47. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – ötszáz lakoson aluli községben – a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalja. Egyébként az Ötv. 18. § (2) bekezdése alapján a lakossági fórumok – beleértve a falugyűlést is – rendjének meghatározása a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik.

Az Ötv. 52. § (2) bekezdésében szabályozott falugyűlés is egyike a lakossági fórumoknak, – ellentétben az indítványozó állításával – nem rendelkezik döntési jogosítvánnyal az új község alakításának kezdeményezése tárgyában. Az Ötv. 46. § (1) bekezdése *b), c)* pontja alapján az új község alakításának, községegyesítés megszüntetésének kezdeményezéséről az érintett településrész választópolgárainak közössége helyi népszavazással dönt. Nem tekinthető a községgé nyilvánítás szempontjából meghatározó jelentőségűnek az előkészítő bizottság megválasztása sem. A falugyűlés által megválasztott előkészítő bizottság nem döntést hozó szerv, funkciója a községgé nyilvánítási kezdeményezés előkészítése.

A falugyűlés e funkciójára tekintettel, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből nem vezethető le olyan alkotmányos követelmény, amelynek alapján az Ötv. 52. § (2) bekezdésében szabályozott falugyűlés eljárási és határozathozatali rendjére vonatkozó törvényi szabályozás kötelezettsége megállapítható lenne. Ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján vizsgálta azt is, hogy megállapítható-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme amiatt, hogy a Tszt. nem határozza meg az új község alakítása, illetőleg a településegysítés megszüntetése közötti különbségeket.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megfogalmazta a normatartalommal, a normavilágossággal kapcsolatosan a jogbiztonság követelményéből fakadó alkotmányossági elvárásokat. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [pl.:1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Az Ötv. 52–54. §-ai meghatározzák az új község alakításának, valamint a községegysítésnek a feltételeit és jogi hatását. E szabályok figyelembevételével egyértelműen megállapítható, hogy a községegysítés megszüntetése a községalakításnak az a formája, amelynek során a községegysítéssel létrejött községből, városból egy korábban önálló községi jogállással rendelkező településrész válik ki.

Ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a községegysítés megszüntetése nem tekinthető olyan határozatlan jogfogalomnak, amelynek tartalma a jogalkalmazás során a bíróság által nem állapítható meg. Ezért úgy ítélte meg, hogy e fogalmak törvényi értelmezésének hiánya miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének sérelme okán a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltételei nem állnak fenn.

2.3. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján vizsgálta azt a kérdést is, hogy keletkezett-e alkotmányellenes helyzet annak következtében, hogy a községgé nyilvánítási eljárás szabályozása során a jogalkotó nem rendezte azt, hogy mely szerv hatáskörébe tartozik a népszavazásra bocsátott kérdés jogszerűségének és valóságának, megalapozottságának a vizsgálata.

Amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott a községgé nyilvánítás kezdeményezésére irányuló – az Ötv. 46. §

(1) bekezdés *b)–c)* pontjában szabályozott – népszavazás a helyi népszavazás sajátos formája. Nem ügydöntő népszavazás, funkciója a községgé nyilvánítás kezdeményezése. A népszavazás során az érintett település, illetőleg településrész választópolgárai abban a kérdésben foglalnak állást, hogy kívánják-e a községi jogállás, a helyi önkormányzathoz való jog elnyerését. A kezdeményezés megalapozottságáról, arról, hogy fennállnak-e a községi jogállás megszerzésének feltételei, nem a népszavazás, hanem a Tszt. már idézett rendelkezései alapján az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, illetőleg a köztársasági elnök jogosult dönteni.

A törvényi szabályozás több olyan jogintézményt is beépített a községgé nyilvánítási eljárásba, amelynek a funkciója a népszavazás, illetőleg a községgé nyilvánítási eljárás törvényességének biztosítása.

A Ve. 133. §-a előírja, hogy helyi népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásokat csak a helyi választási iroda vezetője által hitelesített aláírásgyűjtő íven lehet gyűjteni. A választási iroda vezetőjének a hitelesítés tárgyában hozott döntése a Ve. 146. § (1) bekezdése alapján bíróság előtt megtámadható. A Ve. 146. § (2) bekezdése alapján megtámadható bíróság előtt a képviselő-testületnek a népszavazás elrendelése tárgyában hozott határozata. A Tszt. 6. §-a alapján a kezdeményezést a polgármester a közigazgatási hivatal útján terjeszti fel a önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez. A közigazgatási hivatal vezetője ellenőrzi az eljárás törvényességét, értékeli a községgé nyilvánítás feltételeinek fennállását. Ezt követően az önkormányzati és területfejlesztési miniszter dönt a kezdeményezés jogszerűségéről és megalapozottságáról azzal, hogy a köztársasági elnök elé terjeszti a kezdeményezést, vagy megtagadja annak előterjesztését.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a törvényi szabályozás olyan hiányossága nem állapítható meg, amely miatt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonságot sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett volna.

2.4. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben is, hogy megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, mert a hatályos jogi szabályozás községgé nyilvánítás esetén nem rendezte a terület- és vagyonmegosztás anyagi jogi szabályait. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzatok alapjogait védő közjogi szabályok hiányában a bírósághoz fordulás lehetősége nem nyújt elegendő garanciát az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában szabályozott önkormányzati alapjogok védelmére. A garanciális szabályok hiánya sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az Alkotmány 41. § (1) bekezdését is.

Az indítványozó e kérelme indokolásában – bár kifejezetten nem hivatkozik rá – átvesszi a 66/2002. (XII. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.3.) indokolásában kifejtett érvelést. Az Alkotmánybíróság az Abh.3.-ban a mulasztás

tásban megnyilvánuló alkotmányellenességet – jogi szabályozottsága tekintetében – teljesen más területszervezési ügyben, a településrészek átvételével, átadásával, cseréjével kapcsolatos törvényi szabályozással összefüggésben állapította meg. A településrész átadásának, átvételének tárgyában való döntést a törvény az érintett települési önkormányzatok megállapodására bízta, úgy, hogy lakott településrészek átadásának kezdeményezésére irányuló helyi népszavazás eredménye a képviselő-testületre kötelező volt. Sem az Ötv., sem a Tszt. nem állapított meg olyan eljárási, illetőleg anyagi jogi szabályokat, amelyek a közigazgatási terület meghatározása, valamint a vagyonmegosztás során az önkormányzati alapjogok védelmét, valamint az állami területi beosztás stabilitásához fűződő érdekek védelmét garantálták volna. (ABH 2002, 376–384.) Az Alkotmánybíróság a településrész átadására, átvételére vonatkozó szabályozásnak az elbíráláskor hatályos konstrukciójára tekintettel ítélte alkotmányellenesnek a helyi önkormányzathoz való jog, a helyi önkormányzatok alapjogai, valamint az állami területi beosztás stabilitásához fűződő érdekek érvényesüléséhez szükséges anyagi és eljárásjogi garanciák hiányát.

Az Alkotmánybíróság már az Abh.3.-ban is rámutatott arra, hogy más a helyzet az új község alakítása esetén. Az új község alakítása esetén a községgé nyilvánítás nem önkormányzati döntés tárgya, az új község kiválásáról, a községi jogállás elismeréséről való döntés a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. A helyi népszavazás a községi jogállás elnyerése szempontjából ügyszempontú jelentőséggel nem bír. A közigazgatási terület meghatározására és az önkormányzati vagyon megosztására az új község megalakulása után, a képviselő-testület megválasztását követően kerül sor. E kérdésekben való döntés a Tszt. 13. §-a alapján, amint arra az Alkotmánybíróság az Abh.1.-ben és az Abh.2.-ben rámutatott – az Alkotmány 42. §-ával összhangban – az érintett önkormányzatok megállapodásának tárgya, s amennyiben az érintett önkormányzatok érdekeik kölcsönös egyeztetése alapján 6 hónapon belül nem tudnak megállapodásra jutni – az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az önkormányzatok közötti jogvita eldöntése, a függő jogi helyzet megszüntetése a bíróság hatáskörébe tartozik. A községalakítással összefüggő, az önkormányzatok közötti megállapodás tárgyát képező közjogi kérdésben, a közigazgatási terület, a közigazgatási határvonal meghatározására nézve az Ötv. 52. § (4) bekezdése, valamint 53. §-a tartalmaz a döntés során irányadó rendelkezéseket, szabályozza a területmegosztás elveit. A vagyonmegosztás tárgyában a bíróság a községalakítás eredményeként a jogelőd önkormányzat vagyoni helyzetét, a létrejövő új önkormányzatok nagyságát, feladatait, a közszolgáltatások megoldásának lehetőségeit figyelembe véve mérlegelési jogkörében dönt. A bíróságnak ez a mérlegelési jogköre azonban nem korlátlan, a bíróság mérlegelési jogkörét behatárolják az önkormányzatok feladatait meghatározó törvények, vagyoni jogi kérdésekben a Polgári törvénykönyv szabályai is támpontot nyújtanak az önkormányzatok közötti jogvita eldönté-

séhez. A Polgári Perrendtartás rendelkezései biztosítják az érintett önkormányzatok jogainak, jogos érdekeinek érvényesülését a perben.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ötv.-nek és a Tszt.-nek a községalakításra vonatkozó szabályai tekintetében nem állapítható meg olyan szabályozási hiányosság, amely a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indokolná.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ötv. 52. §-ával és a Tszt. 1. § b) pontjával, valamint 8–13. §-aival, valamint a Ve. helyi népszavazással kapcsolatos szabályaival összefüggésben benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az indítványozó az indítványban utalt arra, hogy a szabályozásnak az általa kifogásolt hiányosságai az indítvány alapjául szolgáló konkrét területszervezési ügyben alkotmányellenes helyzet kialakulásához vezethetnek. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § b) pontja alapján csak jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányossági vizsgálatára van felhatalmazása, a területszervezési eljárás alkotmányosságának vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel.

IV.

1. A második indítványozó által benyújtott indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a benyújtására az Abtv. 48. §-ában előírt feltételeknek. Az indítványozó a Kt.hat. 3. pontja ellen kifogással fordult a Gyöngyösi Városi Bírósághoz. A kifogást az első fokú bíróság 2. Pk. 51.560/2004/4. számú végzésével a Ktr. 11. §-ában foglaltak alapján elutasította. Az első fokú végzés ellen az indítványozó fellebbezett. A Heves megyei Bíróság, mint polgári másodfokú bíróság 2.Pkf.25.801/2004/2. számú végzésével az első fokú bíróság végzését helyben hagyta. A másodfokú végzés 2004. december 9.-én kelt, az alkotmányjogi panaszt 2005. február 2-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. Megállapítható tehát, hogy a panaszt a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, a törvényben előírt határidőn belül nyújtották be.

Az indítványozó panaszában a Kt.hat. és a Ktr. 11. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panasszal az élhet „akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be”. E szabályt figyelembe véve az alkotmányjogi panasz a konkrét normakontroll egyik formája, a kérelemnek a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatára kell irányulnia. Az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi panasz alapján sincs hatásköre arra, hogy egyedi ügyben hozott határozat, vagy bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja, azt megsemmisítse. (624/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1042.)

A Kt.hat. 3. pontja konkrét népszavazás elrendeléséről és időpontjának kitűzéséről rendelkezik, egyedi ügyben hozott döntést tartalmaz, nem minősül jogszabálynak, ezért az Alkotmánybíróság annak alkotmányossági vizsgálatára a konkrét normakontroll keretében nem jogosult.

Az indítványozó a Ktr. 11. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványát azzal indokolta, hogy a képviselő-testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos szabályozására irányuló kötelezettségének nem tett eleget, mert a Ktr. e szabályában nem állapított meg határidőt a helyi népszavazás időpontjának meghatározására.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. E határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 48. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be. Ennélfogva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos szabályozás megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [1044/B/1997. AB határozat, ABH 1160, 1176.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.]

Az 1044/B/1997. AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte: „Ezt az ítélkezési gyakorlatot nem érinti, hogy egyes ügyekben az adott ügy speciális körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság eltérő álláspontra helyezkedett. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003. I. kötet, 566.]” (ABH 2004, 1176.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott feltételeknek, ezért a Heves Megyei Bíróság 2.Pkf.25801/2004/2. végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Ezen indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, hogy sem a Ve., sem a Ktr. nem szabályozta azt az időtartamot, amelyen belül a népszavazást meg kell tartani.

Az indítvány benyújtását követően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvény 55. §-a 2005. július 16-i hatállyal módosította a Ve. 141. §-át. A Ve. módosított 141. §-a kimondja, hogy a helyi népszavazást a képviselő-testület a népszavazás elrendelésével egyidejűleg, a népszavazás elrendelésétől számított négy hónapon belüli időpontra

köteles kitűzni. A Ve. módosítása az indítványozó által kifogásolt alkotmányellenes helyzetet megszüntette, ezzel a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítvány okafoyottá vált. Ezért az Alkotmánybíróság a Ve., illetőleg a Ktr. helyi népszavazás kitűzésére vonatkozó szabályaival összefüggésben indítványozott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást az Ügyrend 32. § e) pontja alapján megszüntette.

3. Az indítványozó kérte azt is, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg – a Ve. 141. §-ával összefüggésben – az Ötv. 50. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányosságát is. Az indítvány erre nézve azonban indoklást nem tartalmaz. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Ennek megfelelően az indítványban az Alkotmány megsértett rendelkezésének felhívása mellett, meg kell indokolni, hogy az Alkotmány rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. Az indítványozó az Ötv. 50. § (2) bekezdés alkotmányellenességének állításán túl annak indokát nem jelölte meg, ezért az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatának megfelelően – az indítványt e tekintetben – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – visszautasította. [lásd.: 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 178.]

Budapest, 2006. november 7.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező része 2.4. pontjában foglaltakkal. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a törvényhozó mulasztását amiatt, hogy nem alkotta meg a települések szétválása esetén, az „anyatelepülés” és az új település közötti vagyonmegosztásra alkalmazandó részletes szabályokat.

Az Alkotmánybíróság eddig töretlen gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés két esetben állapítható meg. Egyrészt akkor, ha az adott tárgykör vonatkozásában semmilyen szabályozás nem létezik [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], másrészt pedig akkor, ha az adott szabályozási koncepcióból, az Alkotmány rendelkezéseiből levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABH 1998, 132, 138.] A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő mulasztás megállapítása esetén a mulasztás vagy kifejezetten jogszabályi felhatalmazáson nyugvó jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul, vagy felhatalmazás hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő társadalmi viszonyra vonatkozó szabályozás megalkotásának elmulasztását jelenti.

Települések szétválásakor – amely történhet új község alapítása, vagy korábbi községegyesítés megszüntetése útján – az addigi önkormányzati vagy a két önkormányzat osztatlan közös tulajdonává válik. E közös tulajdon megosztására vonatkozó szabályok azonban hiányoznak a magyar jogrendszerből, s a szabályozás hiánya alkotmányos mulasztást eredményez, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 12. §-át.

A többség álláspontja szerint ezt a kérdést a terület szervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény. 13. §-a (Tsz.) megfelelően rendezzi, amikor kimondja, hogy községgé nyilvánítás esetén a választást követően legkésőbb hat hónapon belül az érdekelt önkormányzatok megállapodnak a vagyon, a közigazgatási terület megosztásában, továbbá az új közigazgatási határvonalban. Megállapodás hiányában bármelyik érdekelt önkormányzat a megyei bírósághoz fordulhat, s a bíróság ezt követően a hozzá benyújtott kereset alapján dönt.

A bírói gyakorlat ezekben a kérdésekben, külön szabályozás hiányában, a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) közös tulajdon megszüntetésére vonatkozó szabályait (147. és 148. §) tekinti alkalmazandónak, amint ezt az EBH 2002. 754, valamint a BH 1997. 390 is mutatja. A fentebb idézett 1997-es határozat *expressis verbis* kimondja, hogy „[a] közös tulajdon megszüntetésekor közömbös, hogy a felek magánszemélyek-e vagy pedig jogi személyek. Vitájukra minden esetben az erre vonatkozó jogszabályok (Ptk. 147–148. §) és az azok értelmezésére kialakult bírósági gyakorlat az irányadó.”

A problémát azonban ebben az esetben az jelenti, hogy a Ptk. 147., 148. §-a semmilyen anyagi jogi rendelkezést nem tartalmaznak a közcélra rendelt, vagyis a közigazgatási tulajdon megosztására, hanem kizárólag a magántulajdon megosztására vonatkoznak; nem adnak választ arra a kérdésre, hogy az osztatlan közös tulajdon milyen arányban oszlik meg a megmaradó és a kivált települések között. A Ptk.-beli szabály csak a tulajdonmegosztás módját rendezi, azt is csak abban az esetben, ha a tulajdonosok tulajdoni aránya az osztatlan közös tulajdonban álló vagyont illetően ismert. Az önkormányzatok tulajdonmegosztásá-

nál azonban a fő kérdés éppen az, hogy milyen arányban részesedjen a két önkormányzat az addigi osztatlan önkormányzati tulajdonból, s később majd ennek ismeretében lehet dönteni a tulajdon megosztásának a módjáról.

Azonban még ha ismert is lenne az érintett önkormányzatok tulajdoni részesedésének aránya, akkor sem lehetne alkalmazni a Ptk. szabályait az önkormányzatok tulajdonmegosztására. A közigazgatási tulajdon tárgyát képező dolgok ugyanis semmi esetre sem tartozhatnak a magánjogi értelemben általában alkalmazott dolog fogalommal azonos megítélés alá. A közjogi értelemben vett dolgok, mint amilyenek például, a helyi közutak, terek stb., célja, az adott település földrajzi határain belül lakóhellyel rendelkező állampolgárok, vagyis a közösség jólétének előmozdítása, illetve, hogy eszközként szolgáljanak a közigazgatás számára törvényben előírt feladatai ellátásához. Ezzel szemben a magánjogi értelemben vett dolog, elsősorban az egyén érdeke, az egyéni autonómia szolgálatában áll. Az önkormányzatok tulajdona viszont nem magán-, hanem közösségi célhoz kötött tulajdon. A polgári jog, ahogyan azt már fentebb is említettem, a magánérdek érvényesítését engedi meg, míg az önkormányzatok esetében a közérdek érvényesítéséről, és célhoz kötött vagyon felhasználásáról van szó. A polgári jogi értelemben vett tulajdonossal szemben az önkormányzat mindig absztrakt tulajdonosként van jelen, mivel az önkormányzatok szervei csak tulajdonosi hatásköröket gyakorolják, ők maguk azonban nem alanyai a tulajdonjognak. Ebből következik, hogy az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezési jog soha nem teljes, mivel az önkormányzati tulajdon – mint az önkormányzatok valamennyi alkotmányos jogának – az alanya, az Alkotmány 42. §-a szerint az „önkormányzat választópolgárainak közössége”. A tulajdonosi jogok gyakorlására feljogosított önkormányzati szerv, mint pl. a képviselő-testület, amely az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat az önkormányzati tulajdon tekintetében. A képviselő-testület tehát nem tulajdonos, hanem csak a tulajdonosi jogok gyakorlója.

A települések közötti vagyonmegosztás esetében a polgári jog szabályainak alkalmazása, közjogi kérdésről lévén szó, álláspontom szerint nem tekinthető a települések szétválása esetén a vagyonmegosztás kérdésében irányadónak.

A községek közötti tulajdonmegosztás során, tekintettel tulajdonuk közjogi természetére, a közigazgatás, vagyis az érintett önkormányzatok érdekeit kell szem előtt tartani. A vagyon megosztásánál így azt a szempontot kell érvényesíteni, hogy mind az „anyatelepülés”, mind pedig az újonnan létrejött község, illetve ezek önkormányzatai meg tudják valósítani az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (Ötv.) számukra kötelezően előírt feladatok ellátását, különösen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását megfelelő színvonalon tudják biztosítani. A Ptk.-beli szabályozás azonban, éppen azt nem szabályozza, hogy milyen szempontok szerint kell megosztani a települések között az addig közös tulajdonban álló va-

gyont, hogy mind a szétválás útján létrejött új település, mind pedig a megmaradó település életképes maradhasson. A polgári jog szabályai nem képesek a tulajdonmegosztás során a települések vagy a településrészek közötti korábbi kapcsolatokat (pl.: a szerzéshez való hozzájárulás, a település területéről származó adóbevétel stb.) úgy értékelni, hogy annak során az önkormányzati vagyon jellege, elsősorban célhoz kötöttsége, közhatalmi szerepe kifejeződjön.

Aggályos továbbá, hogy amíg az érintett települések közötti területmegosztás esetén, az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 52. § (4) bekezdése szól a külterületek eltérő rendelkezés hiányában történő megosztásáról, 53. §-a pedig rögzíti a községegyesítés megszüntetése esetén az eltérő megállapodás hiányában alkalmazandó területmegosztási szabályt, addig a vagyonmegosztás esetén a szabályozás teljes egészében hiányzik.

A fentiekben kifejtettekre tekintettel a törvényhozó mulasztását meg kellett volna állapítani a kiváló és a megmaradó település közötti vagyonmegosztásra (a települések szétválása esetére) vonatkozó szabályozás hiánya miatt.

Budapest, 2006. november 7.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

297/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 2. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) 2. §-a (7) bekezdésének alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. Álláspontja szerint az Öotv.-nek ez a rendelkezése sérti az Alkotmány 13. §-ában foglaltakat.

Az indítványozó kifejtette, hogy az önálló orvosi működtetési jog vagyoni értékű jog, amely a valóságban min-

dig egy adott orvosi körzethez kapcsolódik. Az Öotv. 2. §-ának (7) bekezdése szerint megszűnik a működtetési jog akkor, ha a működtetési jog jogosultjának halála után e jog elidegenítésére jogosult személy meghatározott határidőn belül nem él az elidegenítési jogával. Az indítványozó szerint ez a szabály „tartalmilag egy kártalanítás nélküli kisajátításra ad lehetőséget”, és ez alkotmányellenes.

II.

Az indítvány elbírálásánál alapul vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány szabályai:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

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

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

2. Az Öotv. szabályai:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában

a) önálló orvosi tevékenység: a területi ellátási kötelezettség körében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerint a házi orvos, a házi gyermekorvos, a fogorvos (a továbbiakban együtt: házi orvos) által nyújtott egészségügyi ellátás;

b) orvos: a külön jogszabály szerint vezetett alap- és működési nyilvántartásban szereplő orvosi, fogorvosi szakképesítéssel rendelkező személy;

c) működtetési jog: a Magyar Orvosi Kamara által az a) pont szerinti orvos részére adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog.”

„2. § (2) A működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenység – törvényben meghatározott kivétellel – csak a települési önkormányzat rendeletében meghatározott házi orvosi körzetben folytatható.

(3) A működtetési jog olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható.

(4) A működtetési jog jogosultjának halála esetén – egy mászt követő sorrendben – a működtetési jog folytatására

a) a házastárs, illetőleg

b) az egyenesági leszármazó

jogosult. A b) pontban meghatározott személyek között a leszármazási fok határozza meg a működtetési jog folytatására való jogosultság sorrendjét.

...

(6) Ha a (4) bekezdés alapján a működtetési jog folytatására jogosult személy nem felel meg a jogszabályban meghatározott feltételeknek:

– a működtetési jog folytatására irányuló jogáról a sorrendben öt követő, a jogszabályi feltételeknek megfelelő személy javára lemondhat, illetőleg

– a működtetési jogot a korábbi jogosult halálától számított 6 hónapon belül ingyenesen vagy visszerhesen elidegenítheti.

(7) Ha a működtetési jog elidegenítésére a (6) bekezdés alapján jogosult személy e joggal az ott megjelölt határidőn belül nem él, a működtetési jog megszűnik.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Öotv. különböző rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatával az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott. Ezek közül a 29/2006. (VI. 21.) AB határozatban (ABK 2006. június, a továbbiakban: Abh.) már szerepelt a működtetési jognak, mint vagyoni értékű jognak a kérdése. Az Abh.-ban azonban nem került sor az Öotv. 2. §-a (7) bekezdésének e vagyoni értékű jog megszüntetését kimondó szabálya alkotmányossági ellenőrzésére. Ezért nem állapítható meg az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának c) pontjában meghatározott „ítélt dolog” esete.

2. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja a tulajdonhoz való jog védelmét. A 13. § (2) bekezdése pedig csak meghatározott feltételek mellett teszi lehetővé a tulajdon jog kisajátítással történő elvonását.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jogról szóló szabályát úgy értelmezi, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot alapjogként részesíti alkotmányos védelemben [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A 17/1992. (III. 30.) AB határozat indokolásában elvi tételként fogalmazta meg, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése a tulajdonjoggal összefüggő minden vagyoni jog védelmére is vonatkozik (ABH 1992, 104, 108.). Ezen az elvi alapon – az Öotv. 2. §-ának (3) bekezdésére tekintettel – az Abh. megállapította, hogy a tulajdon jog alkotmányos védelme kiterjed a működtetési jogra is (ABK 2006. június). Az Abh. megállapítását az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekintette.

3. Az Öotv. 1. §-a szerint a működtetési jog a területi ellátási kötelezettség körében történő önálló orvosi tevékenység végzésére vonatkozó jog. Ezt az orvosi tevékenységet a 2. § (2) bekezdése szerint meghatározott háziorvosi körzetben kell folytatni.

A vagyoni értékű működtetési jogból származtatott jog a működtetési jog folytatásához szükséges feltételeknek egyébként meg nem felelő házastársat, illetőleg egyenesági leszármazót megillető elidegenítési jog. Az Öotv. támadott szabálya ennek a jognak a gyakorlására határoz meg határidőt, nem kisajátítást rendel el.

4. A 38/B/2002. AB határozat a tulajdonossal szemben más személynek a tulajdon jog tárgyán elbirtoklással történő tulajdonszerzését vizsgálva megállapította, hogy a tulajdon jog alkotmányos védelmének kérdésénél is figyelembe kell venni az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésén alapuló jogállamiság elvét és a jogállamiság lényeges elemét képező jogbiztonságot (ABH 2005, 1058, 1062.). Tekintettel arra, hogy az elbirtoklással tulajdonjogot szerző személlyel szemben a korábbi tulajdonos nem érvényesíthet jogot, az Alkotmánybíróság az elbirtoklással kapcsolatban is alkalmazandónak tekintette azt az elvet, amelyet az 53/1992. (X. 29.) AB határozat az elévülés alkotmányossági vizsgálatánál fejtett ki. E szerint a határozat szerint a polgári jogi viszonyok szabályozásánál a jogalkotónak – az Alkotmány keretei között – nagyfokú szabadsága van az alanyi jogok érvényesíthetőségének, az érvényesítés feltételeinek és korlátjainak meghatározásánál. Mind az általános szabályozásnak, mind az eltérésnek az adott jogviszony lényegi sajátosságain kell azonban alapulnia (ABH 1992, 261, 263.). Bár a hivatkozott határozatok az ismertetett tételeket más alkotmányi összefüggésben fejtették ki, az Alkotmánybíróság ezeket az elveket a jelen esetben is irányadónak tekinti.

A működtetési jog jogosultjának halála után a működtetési jog elidegenítésére jogosult személy joggyakorlásának időbeli lehetőségeinél azt kell figyelembe venni, hogy a működtetési jog nem korlátlan jogosultság, hanem meghatározott háziorvosi körzetben, területi ellátási kötelezettséggel illeti meg az orvost. Az ellátás biztosítását veszélyezteti, ha a háziorvosi körzetben hiányzik a működtetési jog gyakorlója. A területi ellátás biztosítása közérdek, amely szükségessé teszi az elidegenítési jog gyakorlásának időbeli korlátozását. A lakosság egészségügyi ellátásának fontosságához mérten nem aránytalan az elidegenítési jog gyakorlására meghatározott időtartam.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az Öotv. 2. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

Budapest, 2006. november 27.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

629/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó szerint alkotmányellenes a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 72. § (3) bekezdése, és ezért megsemmisítését kezdeményezte. Eszerint az érintett személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés során készült biztonsági szakvélemény általa valótlannak tartott megállapításaival szemben panasszal élhet a nemzetbiztonsági szervezet felügyeletét ellátó miniszternél, ezt követően az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságánál. Az indítványozó szerint a rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, amely mindenkinek alanyi jogot biztosít arra, hogy jogvitáit független és pártatlan bíróság bírálja el, ennek az ügyben érintett szervezet felügyeletét ellátó miniszterhez, illetőleg közhatalmi hatáskörrel nem rendelkező bizottsághoz benyújtható panasz nem felel meg.

Ezzel összefüggésben az indítványozó sérelmezi, hogy a szabály, amely szerint a szakvélemény valóságtartalmának megállapítására bíróság előtt jogvita nem kezdeményezhető, kiüresíti, korlátozza a közhivatal-viselés alkotmányos jogát. E kifogása kapcsán a rendelkezést az Alkotmány 70. § (4) bekezdésébe ütközőnek tartja. Ennek az alkotmányi rendelkezésnek a megjelölése nyilvánvaló elírásnak tekinthető, mert e szabály az európai parlamenti választáson választójoggal rendelkezők körét határozza meg. Ugyanakkor az indítvány tartalma alapján egyértelműen megállapítható, hogy helyesen az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében biztosított, a közhivatal viseléséhez való jog alapján bírálандó el a kezdeményezés.

II.

Az Alkotmány rendelkezései:

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és

pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„70. § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”

Az Nbtv.-nek az indítványozó által vitatott rendelkezése:

„72. § (3) Az érintett személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatosan – a 11. § (5) bekezdés alapján – panasszal élhet a miniszternél, illetve ezt követően a Bizottságnál.”

(A vitatott rendelkezésben szereplő Nbtv. 11. § (5) bekezdése a következőket tartalmazza: „A miniszter kivizsgálja a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszokat, a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésekről 30 napon belül tájékoztatja a panaszost. Ez a határidő egy esetben 30 nappal meghosszabbítható.”)

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítvány azon részét vizsgálta, miszerint az Nbtv. 72. § (3) bekezdése az Alkotmány 57. § (1) bekezdését sérti, mert nem biztosítja az érintett számára, hogy a nemzetbiztonsági szakvélemény szerinte valótlannak megállapításai miatt bírósághoz fordulhasson.

1.1. Az Alkotmánybíróság először a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában fejtette ki, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján a jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye (ABH 1992, 59, 67.). Ezen alapvető jogból következően az állam köteles – egyebek között – a polgári jogi jogok és kötelezettségek (polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítani [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.]. A bírósághoz fordulás alkotmányos joga tehát a jogok és kötelezettségek elbírálásához való jogot garantálja mindenki számára.

1.2. Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy megállapít-e a nemzetbiztonsági szakvélemény jogot vagy kötelezettséget, amelynek alapján az érintett számára biztosítani kellene a bírósághoz fordulás jogát.

A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az információk gyűjtésével működjenek közre az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése alapján minősített többséggel elfogadott törvény, az Nbtv. szabályozza. Az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatok egyik feladatáknak

nevesíti a fontos és bizalmas munkakörre jelöltek, vagy abban alkalmazottak nemzetbiztonsági ellenőrzését. Az Nbtv. 4. § g) pontja szerint az Információs Hivatal, az 5. § f) pontja szerint a Nemzetbiztonsági Hivatal, a 6. § h) pontja szerint a Katonai Felderítő Hivatal, a 7. § h) pontja szerint a Katonai Biztonsági Hivatal, a 8. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban együtt: nemzetbiztonsági szolgálatok) ellátják a hatáskörükbe tartozó személyek nemzetbiztonsági ellenőrzését. Az ellenőrzés célját, alkalmazásának körét, eszközeit és eljárási szabályait az Nbtv. 68–73. §-ai tartalmazzák.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés azt vizsgálja, hogy a fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személlyel kapcsolatban felvetődhetnek-e olyan kockázati tényezők, körülmények, amelyek miatt tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, illetve támadhatóvá válhat, és ez által a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető helyzet állhat elő [Nbtv. 68. § (1)–(2) bekezdés].

A fontos és bizalmas munkakörök körét egyfelől az Nbtv. 2. számú melléklete nevesíti, másfelől felhatalmazást ad meghatározott szervek vezetői részére, hogy további, ily módon védendő munkaköröket állapítsanak meg. Az Nbtv. 69. §-a meghatározza azon személyek körét (kezdeményezésre jogosultak), akiknek az írásbeli kezdeményezésére az ellenőrzést a nemzetbiztonsági szolgálat lefolytatja. A kezdeményezésre jogosultnak az ellenőrzést a fontos és bizalmas munkakörbe történő kinevezés előtt kérnie kell, míg a munkakört már betöltő személy nemzetbiztonsági ellenőrzését saját mérlegelési jogkörében – de legalább ötévenként – kezdeményezi [Nbtv. 70. § (1)–(2) bekezdés]. Az ellenőrzéssel érintett személyt az ellenőrzés elrendelésének lehetőségéről, annak módjairól előre tájékoztatni kell, az ellenőrzés csak az érintett előzetes hozzájárulásával folytatható le [Nbtv. 70. § (3)–(4) bekezdés]. Az ellenőrzési eljárás megindulásának tehát előfeltétele az érintett hozzájárulása, akinek az adott munkakörre meghatározott típusú, személyes és különleges adatokról szóló kérdőívet kell kitöltenie az Nbtv. 3. számú mellékletének megfelelően. Ha az ellenőrzéshez a jelölt nem járul hozzá, akkor az Nbtv. 70. § (5) bekezdése alapján fontos és bizalmas munkakörben nem alkalmazható.

Az ellenőrzés a kérdőívben megadott adatok valóságának vizsgálatára és értékelésére, valamint egyéb kockázati tényezők felderítésére terjed ki. Az ellenőrzés eszközeit és módszereit (érintettel személyes konzultálás, referens személyek meghallgatása, nyilvántartások adatainak felhasználása, „C” típusú kérdőívhez kapcsolt ellenőrzésnél titkos információgyűjtés) az Nbtv. 71. § (5) bekezdése tartalmazza.

Az ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat elkészíti a biztonsági szakvéleményt, ezt megküldi a kezdeményezőhöz, aki tájékoztatja az érintettet a szakvéleményben foglaltakról

[Nbtv. 72. § (1)–(2) bekezdés]. A kezdeményező azonban a szakvéleményt döntése kialakításakor szabadon mérlegelheti [Nbtv. 72. § (4) bekezdés].

1.3. A nemzetbiztonsági ellenőrzés és az ennek eredményét tartalmazó biztonsági szakvélemény tehát a fontos és bizalmas munkakör betöltésének törvény által megkövetelt előfeltétele. A nemzetbiztonsági ellenőrzés az ellenőrzött személyről (és környezetéről) szóló információk összegyűjtése és értékelése; ebből kiderül, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat véleménye szerint vannak-e és milyen biztonsági kockázati tényezők az ellenőrzött személynél. A nemzetbiztonsági ellenőrzés ugyanis kockázatot vizsgál: nem annak bizonyítására vagy kizárására irányul, hogy az ellenőrzött elkövette-e a nemzetbiztonságot veszélyeztető cselekményt, hanem az arról szól, hogy a feltárt tények, körülmények, információk alapján okkal feltételezhető-e, hogy ilyen helyzet valamikor a jövőben kialakulhat. A szakvélemény a kockázatok elemzését tartalmazó információ a vizsgálatot kezdeményező számára. A biztonsági szakvéleményből azonban jogok és kötelezettségek közvetlenül nem származnak.

Az ellenőrzött személy foglalkoztatásáról az ellenőrzést kezdeményező dönt. E döntésében nincs kötve a nemzetbiztonsági szakvélemény megállapításaihoz, döntésébe egyéb rendelkezésre álló információt bevonhat, és a biztonsági kockázatot is eltérően értékelheti. A kockázati tényezőt feltáró szakvéleményt a munkáltatói jogkör gyakorlója – a kezdeményező szerv vezetője – mérlegeli: a jelöltet nem alkalmazza, a beosztásban lévőt felmenti a fontos és bizalmas munkakör betöltése alól, és más beosztásba helyezi, vagy a kockázati tényező ismeretében is alkalmazza fontos és bizalmas munkakörben. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 77. § (1) bekezdése szerint, ha a fontos és bizalmas munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő nem felel meg az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges biztonsági feltételeknek, akkor a hivatali szervezet vezetője kezdeményezi képzettségének és iskolai végzettségének megfelelő, enyhébb megítélésű fontos és bizalmas munkakörbe, vagy más, ilyennek nem minősülő munkakörbe történő áthelyezését. A (2) bekezdés alapján, ha az áthelyezést a köztisztviselő nem fogadja el, akkor a szerv vezetője kezdeményezi a szolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését, és ha a köztisztviselő ehhez sem járul hozzá, akkor a közszolgálati jogviszonyát az Nbtv. 72. § (2) bekezdésében meghatározott tájékoztatás időpontjával, azonnali hatállyal meg kell szüntetni.

Az Nbtv. 72. § (4) bekezdése és a Ktv. 77. § (1)–(2) bekezdésének összevetése alapján megállapítható, hogy a biztonsági szakvéleményt a kezdeményező – aki a kinevezési jogkör gyakorlója – szabadon mérlegeli: a biztonsági szakvélemény ismeretében dönt arról, hogy az ellenőrzött személy az adott munkakörben jelent-e veszélyt az állam

működésére. A biztonsági szakvéleményből nem származnak jogok és kötelezettségek, ezért az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján bíróság elé tartozó jogvita a biztonsági szakvélemény alapján nem lehetséges. A biztonsági szakvélemény döntést előkészítő cselekmény, mert a döntést mindig a kinevezési jogkör gyakorlója hozza, és ehhez fűződhetnek jogi hatások is.

A biztonsági szakvélemény a felmerült biztonsági kockázati tényezőket tartalmazza, a benne foglalt megállapításokért a felelősség a nemzetbiztonsági szolgálatokat terhelő [Nbtv. 72. § (1) bekezdés]. Az Nbtv. 72. § (3) bekezdésében biztosított panasz pedig egy speciális garanciális szabály (jogorvoslat), amely az érintett panasza esetén lehetővé teszi a biztonsági szakvélemény megállapításainak a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter, illetőleg a szolgálatok parlamenti ellenőrzését végző Nemzetbiztonsági Bizottság általi, szakmai szempontú felülvizsgálatát és korrigálását.

Ha a szakvéleményen alapuló munkáltatói döntéssel kapcsolatban munkajogi, közszolgálati jogvita keletkezik, a munkáltatói döntés a foglalkoztatási viszony megszüntetését eredményezi, akkor az adott foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvények (pl. Mt., Ktv. stb.) alapján ennek elbírálását bíróságnál lehet kezdeményezni.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Nbtv. 72. § (3) bekezdése tekintetében az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

2. Az indítványozó szerint az Nbtv. 72. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot is.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]. Az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal betöltéséhez. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629.).

A nemzetbiztonsági ellenőrzés a fontos és bizalmas munkakörök betöltéséhez előírt feltétel. Az ellenőrzés nyomán feltárt kockázati tényezők fennállása esetén az érintett személy esetleg nem tölthet be bizonyos munkaköröket. A közhivatal viseléséhez való jog nem értelmezhető egy adott munkakör betöltéséhez való jogként, ezért nem állapítható meg a közhivatal viseléséhez való jog sérelme, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés kockázati tényezőket állapít meg, mert ez nem akadályozza meg az érintettet abban, hogy a közszolgálat más, ilyen ellenőrzéshez nem kötött területén alkalmazást nyerjen, és így közhivatalt viseljen. Ezért az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapo-

zottnak az indítványozónak a közhivatal viseléséhez való jog sérelmére alapított indítványát sem.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

880/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 91. § (1) bekezdés *b*) pontjának a „Főiskolai tanári, egyetemi tanári, kutatóprofesszori, tudományos tanácsadói munkakörökben az oktató, illetve a kutató közalkalmazotti jogviszonyban hatvanötödik életéve után is foglalkoztatható, legfeljebb a hetvenedik életévének a betöltéséig.” szövegrésze valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 15. § (1) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 25. § (1) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

A többek által aláírt indítvány a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban:

Ktv.) 15. § (1) bekezdés *f*) pontja, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 25. § (1) bekezdés *f*) pontja, valamint a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 17. § (6) bekezdés *a*) pontja és a 17. § (7) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítvány szerint a megjelölt szabályok azáltal, hogy a köztisztviselői, illetőleg a közalkalmazotti jogviszonyuk a 65., illetőleg a 70. életévük betöltésével a törvény erejénél fogva megszűnik, sértik az Alkotmány 70/A. §-át és 70/B. § (1) bekezdését. Az indítványozók úgy vélik, hogy e törvényi rendelkezések sértik a munkához való alkotmányos alapjogot, jól körülhatárolható csoport (bizonyos életkort betöltött emberek) vonatkozásában hátrányos megkülönböztetést eredményeznek.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

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

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. A Ktv. rendelkezései:

„15. § (1) A közszolgálati jogviszony megszűnik:

(...)

f) a 70. életév betöltésével;

(...)”

3. A Kjt. rendelkezései:

„25. § (1) A közalkalmazotti jogviszony megszűnik:

a) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával,

b) a közalkalmazott halálával,

c) a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével, valamint

d) a 25/A. § (1) bekezdésében meghatározott esetben,

e) a prémiumévek programban történő részvétel esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint.”

4. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény rendelkezései:

„91. § (1) Nem foglalkoztatható tovább az az oktató, aki a munkába állásának napjától számított

a) harmadik év elteltéig a tanársegédi munkakör,

b) (...) Főiskolai tanári, egyetemi tanári, kutatóprofesszori, tudományos tanácsadói munkakörökben az oktató, illetve a kutató közalkalmazotti jogviszonyban a hatvanötödik életéve után is foglalkoztatható, legfeljebb a hetvenedik életévének a betöltéséig.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítvány több törvény azon rendelkezéseit támadja, amelyek alapján a 70. életév betöltésével a törvény erejénél fogva megszűnik az érintett foglalkoztatási jogviszonya.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványban támadott felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényt (a továbbiakban: Fot.1.) hatályon kívül helyezte a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Fot. 2.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amennyiben a támadott rendelkezést az új jogszabály azonosan tartalmazza, akkor az alkotmányossági vizsgálatot az új jogszabály tekintetében végzi el. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 766/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1664–1674.) Az indítványozó annak alkotmányellenességét állítja, hogy meghatározott körben a közalkalmazotti jogviszony a 70. életév betöltése után már nem tartható fenn. A Fot.1. 17. § (6) bekezdése szerint a köztársasági elnöknek fel kell mentenie az egyetemi tanárt, ha az egyetemi tanár betöltötte a hetvenedik életévét. Az új szabályt, amit az indítvány tartalma szerint támad, a Fot. 2. 91. § (1) bekezdés *b*) pontja tartalmazza a következőként: „Főiskolai tanári, egyetemi tanári, kutatóprofesszori, tudományos tanácsadói munkakörökben az oktató, illetve a kutató közalkalmazotti jogviszonyban a hatvanötödik életéve után is foglalkoztatható, legfeljebb a hetvenedik életévének a betöltéséig.” A Fot. 2. munkaköröket jelöl meg, illetve a közalkalmazotti jogviszonyban állók tekintetében általában írja elő, hogy az legfeljebb a hetvenedik életév eléréséig tölthető be. A felsőoktatásról szóló törvény keretei között tehát szövegszerű eltéréssel ugyan, de a Fot. 1. és a Fot. 2. érintett rendelkezései tekintetében azonos alkotmányjogi tartalom annak megítélése, hogy a 70. életév betöltéséhez a törvény a foglalkoztatási jogviszony kötelező megszüntetését kapcsolja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően ennek a szabálynak az alkotmányosságára terjesztette ki a vizsgálatát.

Mind a Ktv. 15. § (1) bekezdés *f*) pontja, mind a Fot.1. 17. § (6) bekezdése alkotmányosságát azonban már vizsgálta az Alkotmánybíróság a 276/B/2003. AB határozatát-

ban (ABH 2005, 1159–1163.) olyan tartalmú indítvány alapján, amely a 70. életév betöltésének a foglalkoztatási jogviszonyt a törvény erejénél fogva megszüntető jogkövetkezményét az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével elmentésnek, ezért alkotmányellenesnek vélte. Ez a határozat elutasította a beadványt, ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy a jelen indítvány ítélt dolognak tekintendő e.

A 276/B/2003. AB határozattal elbírált ügyben a beadvány az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének a sérelmét állította. A jelen indítvány ugyancsak hivatkozik az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének a sérelmére, ebben az összefüggésben tehát „ítélt dolognak” minősül. Az indítvány azonban az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésén túl az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét is állítja a támadott rendelkezésekben azzal az érveléssel, hogy egy körülhatárolható csoport (bizonyos életkort betöltött emberek) vonatkozásában hátrányos megkülönböztetést eredményeznek, ezáltal az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütköznek.

A támadott rendelkezéseknek az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével való ellentéte tehát az indítványnak olyan része, amely már „ítélt dolognak” tekintendő, az Alkotmánybíróságnak viszont érdemben vizsgálnia kellett az indítványt ezt meghaladó részét, amely a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja. Az indítvány azt állítja, hogy a Ktv. 15. § (1) bekezdés *f)* pontja és a Fot.2. 91. § (1) bekezdés *b)* pontja sérti a hátrányos megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt tilalmát a 70. életévet betöltött és az azt el nem érők közötti különbségtétellel.

Az Alkotmánybíróság a 276/B/2003. AB határozatában nem állapította meg a munkához való alapjog jog sérelmét, korlátozását sem a támadott jogszabályok által.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjog sérelmet okoz (nem szükség-szerű, illetve aránytalan a megkülönböztetés), illetőleg az alanyi jogok tekintetében, az egyenlő méltóság követelményét sérti (vagyis: nem ésszerű, hanem önkényes).

A fentiekben megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezések nem eredményezik alapjog (a munkához való jog) sérelmét, ezért a továbbiakban azt vizsgálta, hogy sérül-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből következő jogegyenlőség követelménye, az azonos szabályozási körbe tartozó 70. év alattiak és felettiek tekintetében önkényes-e a különbségtétel.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti

vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az életkor, mint „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel alkotmányos összefüggéseivel, olyan indítványok alapján, amelyek valamely életkor szerinti különbségtételnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével való ellentétét állították. A jelen indítvány elbírálásánál különösen a következő döntések irányadóak.

Az Alkotmánybíróság az 1596/B/1990. AB határozattal elutasította azt az indítványt, amely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (1) bekezdés *a)* pontja – az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével – alkotmányellenességét állította. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alkotmánybíróság szerepéből következik: az alkotmánybírói tisztséggel együttjáró feladatok ellátását a jogalkotó megfelelő feltételekhez köthette. „Az indítványban kifogásolt rendelkezésnek nincs diszkriminatív jellege, miután az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkozik. A törvényhozónak jogában állt az alkotmánybírák életkorát illetően alsó és felső korhatár megállapítása.” (ABH 1991, 615–616.)

Az 1350/B/1992. AB határozat elutasította azt az indítványt, amely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 5. § (1) bekezdése azt a részét támadta, amely szerint az Alkotmánybíróság tagjává olyan magyar állampolgár választható, aki a 45. életévet betöltötte. A határozat az Alkotmánybíróság szerepével indokolta az indítvány elutasítását, megállapítva, hogy meghatározott tisztség vagy munkakör betöltéséhez megkövetelt életkori előírások nem esnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkriminációs tilalom körébe. (ABH 1993, 619–621.)

A 857/B/1994. AB határozat a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 63. § (4) bekezdés utolsó fordulatában foglalt rendelkezést – „a szervezeti egység vezetését hatvanöt év feletti személy nem láthatja el” – nem találta alkotmányellenesnek. Hangsúlyozta: „Ez az életkori korlát a tanszékvezetői, intézetigazgatói stb. tisztségek betöltésére vonatkozik. A tisztségek betöltésére engedélyezett életkor a jelenlegi törvényes nyugdíjkorhatárt évekkel meghaladja, ezért az életkori korlát nem tekinthető önkényes és indokolatlan feltételnek, nem sérti az emberi méltósághoz való jogot és ennek folytán nem valósítja meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló – egyéb helyzet szerinti – megengedhetetlen diszkriminációt.” (ABH 1995, 716–718.)

Az 1280/B/1992. AB határozat nem állapította meg a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet 5. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét, amely szerint „a hivatásos szolgálat felső korhatára a betöltött ötvenötödik év”. Megállapította az Alkotmánybíróság: „A kifogásolt életkori korlát a szolgálati viszonyban álló valamennyi személyre különbségtétel nélkül vonatkozik. A szolgálati viszony felső korhatára a

nyugdíjkorhatárral egybeesik, nem tekinthető önkényes és indokolatlan feltételnek, nem sérti az emberi méltósághoz való jogot és ennek folytán nem valósítja meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló – egyéb helyzet szerinti – megengedhetetlen diszkriminációt.” (ABH 1995, 640–644.)

Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 22. § *f*) pontja – a közjegyzői szolgálat megszűnik a 70. életév betöltésével – alkotmányellenességét állító indítványt elutasítva a 161/B/2000. AB határozatának indokolásában kiemelte: „Nem alkotmányellenes tehát az olyan törvényi előírás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez – nem önkényesen – feltételeket szab, s megkövetel egy minimális életkort, illetőleg egy adott életkor betöltéséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi.” (ABH 2001, 1108–1111.)

Az indítvány az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapítva tartja alkotmányellenesnek a Fot. 2. 91. § (1) bekezdés *b*) pontjának és a Ktv. 15. § (1) bekezdés *f*) pontjának azon rendelkezését, amely a munkakör, közszolgálati jogviszony a 70. életév betöltésével a törvény erejénél fogva megszűnik és ez – állítása szerint – alkotmányellenes megkülönböztetés a 70. életévet betöltők és az azt el nem érők között. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a törvényalkotó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelme nélkül meghatározott tisztség, munkakör, foglalkozás tekintetében alsó és felső életkori határt írhat elő, aki ezt választja annak ezzel a feltétellel is számolnia kell. A támadott rendelkezések nem tekinthetők indokolatlannak – a törvényes nyugdíjkorhatárt jelentősen meghaladják –, nem tekinthetők önkényesnek, az azonos szabályozási körbe tartozó személyekre egységesen, azonosan vonatkoznak, nem állnak ellentétben az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt indokolatlan megkülönböztetés tilalmával, ezért az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

2. Az indítvány rámutat arra, hogy a Kjt. 25. § (1) bekezdés *f*) pontja szerint a közalkalmazotti jogviszony megszűnik a 65. életév betöltésével, kivéve meghatározott személyi kört. Véleménye szerint alkotmányellenes az, hogy főszabályként a törvény erejénél fogva szűnik meg a közalkalmazotti jogviszony a 65. életévben.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 87. § (1) bekezdése iktatta be a Kjt. 25. § (1) bekezdésébe az indítványban idézett támadott rendelkezést, amely szerint a közalkalmazotti jogviszony megszűnik „a 65. életév betöltésével, kivéve, ha más törvény ettől eltérően rendelkezik. Az MTA rendes és levelező tagjai, az MTA doktorai, illetve az Akadémiai tv. 28. §-a alapján ezekkel egyenértékű tudományos fokozattal rendelkezők esetében a 70. életév betöltésével.” A Kjt. ezen támadott rendelkezését a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi XL. törvény 2005. június 12. napjá-

tól hatályon kívül helyezte. Az indítvány az Alkotmánybírósághoz 2005. szeptember 27-én érkezett, a hatályon kívül helyezés tehát az indítvány benyújtását megelőzően megtörtént. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az alkotmányossági vizsgálat időpontjában hatályban már nem lévő szabályok alkotmányosságát csak két esetben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Az indítvány nem az Abtv. 38. § (1) bekezdése és nem is annak 48. §-a szerinti kérelem. Ezért az Alkotmánybíróság a Kjt. 25. § (1) bekezdés *f*) pontja ellen benyújtott indítványt visszautasította az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *f*) pontja alapján.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1190/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés *b*) pontjának az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés *b)* pontjának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a birtokháborítással kapcsolatos indítványt, a jogsértéstől való eltiltásra és közérdekű bírság kiszabására irányuló indítványt, valamint helyi képviselő-testület feloszlításának kezdeményezésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó több kérdésben is jogvitát folytatott egy helyi önkormányzattal. Indítványában egyrészt azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy sérelmére birtokháborítást követtek el, és a birtokháborító kötelezze a birtokháborítás megszüntetésére. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság tiltsa el jogalkalmazó szerveket jogsértő magatartástól és szabjon ki közérdekű bírságot a jogsértőkre, valamint kezdeményezzen a Kormányánál helyi képviselő-testület feloszlítására irányuló eljárást. Mivel úgy ítélte meg, hogy azáltal a helyi önkormányzat teljes egészében közpénzből fedezheti jogvitáinak költségeit, az önkormányzattal szemben fellépő magánszemély kiszolgáltatott helyzetbe kerül. Az önkormányzat előnyének egyik eleme teljes személyes illetékmentessége, melyet az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés *b)* pontja rögzít. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, valamint 70/A. § (1) bekezdését sérti az, hogy az önkormányzat valamennyi ügyben, így akkor is, amikor magánszemély és önkormányzat között folyik peres eljárás, illetékmentességet élvez, mivel ezáltal sérül a tisztességes eljáráshoz, a fegyverek egyenlőséghez való jog, és azonos szabályozási kör alá tartozó jogalanyok között hátrányos megkülönböztetés érvényesül.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései szerint:

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más

vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az Itv. támadott rendelkezése szerint:

„5. § (1) Teljes személyes illetékmentességben részesül: (...)

b) a helyi önkormányzatok és azok társulásai,”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az indítványozó szerint az önkormányzatok illetékmentessége a peres eljárásban olyan előnyt biztosít az önkormányzatoknak a magánszemélyekkel szemben, ami a bíróság előtti egyenlőség elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, a fegyverek egyenlőségnek elvét sérti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzatok személyes illetékmentessége és a bíróság előtti egyenlőség elve között nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat. Az illeték az Alkotmány 70/I. §-a alapján viselt közteher. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok egyik alapvető kötelezettségeként mondja ki, hogy mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. E hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg. Az említett törvények megalkotása során az Országgyűlés rendszerint kedvezményeket is nyújt a jogszabály címzettjeinek meghatározott köre számára (...) Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg.” [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.] Ahogy azt a 3/1995. (II. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapította: „Az önkormányzatok személyes illetékmentességének megállapítása mögött az a gazdasági, pénzügyi megfontolás áll, hogy az önkormányzat közfeladatokat lát el, s kiadásait saját bevételeiből és a központi költségvetés juttatásaiból fedezi. Ha illetéket volna kénytelen fizetni, az indokolatlanul csökkentené a közfeladatok ellátására az önkormányzat rendelkezésére álló pénzügyi fedezetet, s esetenként az önkormányzat az illetéket a központi költségvetési támogatásból fizetné a költségvetésbe.” [ABH 1995, 67, 69.] A bíróság előtti egyenlőség elvét nem érinti az, hogy az önkormányzatok –, illetve egyéb szervek, szervezetek és intézmények, különböző megfontolások alapján illetékmentességet élveznek. Az érdemi összefüggés hiányára tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben elutasította.

2. Az Abh. már vizsgálta az Itv. 5. § (1) bekezdése *b)* pontjának alkotmányosságát, és megállapította, hogy „önmagában az Itv.-nek a teljes személyes illetékmentességet megállapító 5. § (1) bekezdése – s ezen belül annak az indítvánnyal érintett *b)* pontja, amely az önkormányzatoknak teljes személyes illetékmentességet ad – nem jelent az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetést a mentességet nem élvező ügyféllel szemben”. [ABH 1995, 67, 69.] Az ügyben az Alkotmánybíróság nem a peres feleket, hanem a helyi önkormányzatokat tekintette egy csoportba tartozónak, amin belül a hátrányos megkülönböztetés vizsgálható lett volna. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat [ABH 2003, 2065.] (a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának *c)* pontja szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány sértést megállapítani („ítélt dolog”). A jelen esetben megállapítható, hogy az indítvánnyal azonos tartalmú indítványt az Alkotmánybíróság már elbírált, ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

3. Az indítvány jelentős részben olyan kérelmeket tartalmaz, melyekben az Alkotmánybíróságnak az eljárásra sem az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, sem más jogszabály alapján nincs hatásköre. Így az Alkotmánybíróság a birtokháborítással kapcsolatos indítványt, a jogalkalmazó szervek jogsértő magatartástól való eltiltására és közérdekű bírság kiszabására irányuló indítványt, valamint azt az indítványt, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezze a Kormánynál egy helyi képviselőtestület felosztatására irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b)* pontjára tekintettel – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

293/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 336. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

1. A Bács-Kiskun Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság a kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt folyamatban lévő 1.Bf. 1138/2005. számú büntetőügyben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján kezdeményezte a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 336. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát.

A sérelmezett törvényi rendelkezés a szülői felügyeleti jog büntetőeljárásban történő megszüntetésének azt a szabályát tartalmazza, amely szerint a büntető bíróságnak erre csak ügyészi indítvány esetén van lehetősége. Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabályozás ellentétes az Alkotmány 50. §-ának a bíróság feladatait meghatározó (1) bekezdésével, valamint a bírói függetlenséget rögzítő (3) bekezdésével, továbbá sérti a bírónak a bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 3. §-ában megfogalmazott alapvető jogát a lelkiismerete szerinti döntésre.

2. Az indítvány elbírálásánál figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:

2.1. Az Alkotmány rendelkezései:

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

[...]

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

„51. § (1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos

rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.”

2.2. A Bszi. rendelkezése:

„3. § A bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.”

2.3. A Be. rendelkezései:

„218. § (2) Ha a vádlott a gyermeke sérelmére szándékos bűncselekményt követett el, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, hogy a bíróság a vádlott szülői felügyeleti jogát szüntesse meg.”

„236. § A pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja, ideértve a vádlott személyi szabadságának elvonásával vagy korlátozásával járó kényszerintézkedés elrendelésének indítványozását. A vádlott szülői felügyeleti jogának megszüntetését a pótmagánvádló nem indítványozhatja.”

„336. § (1) A bíróság az ügyész indítványára a vádlott szülői felügyeleti jogát megszünteti, ha a vádlottat a gyermekének sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményben bűnösnek mondja ki, és megállapítja a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 88. §-ának (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállását.

(2) A bíróság az (1) bekezdésben meghatározott feltételek hiányában az indítványt elutasítja.

(3) A bíróság a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti igény érvényesítését egyéb törvényes útra utasítja, ha az indítvány elbírálása a büntetőeljárás befejezését jelentékenyen késleltetné, vagy az indítványnak a büntetőeljárásban való érdemi elbírálását más körülmény kizárja.”

2.4. A Csjt. rendelkezései:

„88. § (1) A bíróság megszünteti a szülői felügyeletet:

a) ha a szülő felróható magatartásával gyermeke javát, különösen testi jólétét, értelmi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan sérti vagy veszélyezteti,

b) ha a gyermeket más személynél helyezték el, vagy átmeneti nevelésbe vették és a szülő felróhatóan gyermeke érdekét súlyosan sértő módon nem működik együtt a gyermekét gondozó nevelőszülővel vagy intézménnyel, gyermekével nem tart kapcsolatot, továbbá magatartásán, életvitelén, körülményein az átmeneti nevelés megszüntetése céljából nem változtat.

c) ha a szülőt a bíróság valamelyik gyermeke személye ellen elkövetett szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélte.”

„90. § (1) A szülői felügyelet megszüntetése iránt a másik szülő, visszaállítása iránt pedig bármelyik szülő indíthat pert. Ezen felül mindkét esetben perindításra jogosult a gyermek, a gyámhatóság és az ügyész is.”

3. Az indítvány megalapozatlan.

3.1. A törvényalkotó 1987-ben teremtette meg a szülői felügyeleti jog megszüntetésének – mint egyébként a polgári peres eljárásra tartozó kérdés bírósági eldöntésének – lehetőségét a büntetőeljárásban is. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényt módosító 1987. évi IV. törvény egyik alapvető célja volt a büntetőeljárás gyorsítása és egyszerűsítése. A jogalkotó az új szabályozással – a bűncselekményből eredő kár adhéziós eljárásban történő elbírálásának mintájára – gyorsítani kívánta a gyermek sérelmére szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélt személy szülői felügyeleti jogának megszüntetését.

3.2. A szülői felügyeleti jog megszüntetése a büntetőeljárásban is megmarad a családjog súlyos következményekkel járó szankciójának, azaz nem válik büntetőjogi intézménnyé. Ennek következtében a szülői felügyeleti jog megszüntetése tekintetében – épp úgy, mint a polgári bíróság – a büntető ügyben ítélező bíróság is indítványhoz kötött, azaz a bíróság hivatalból akkor sem rendelkezhet, ha a megszüntetésnek a Csjt. szerinti feltételei fennállnak.

A megszüntetésre irányuló polgári per a személyállapotra vonatkozó perek közé tartozik, így a Csjt. taxative meghatározza a perindításra jogosultak körét: a másik szülő, a gyermek, a gyámhatóság és az ügyész (Csjt. 90. §). A büntető bíróság indítványhoz kötöttsége tehát csak annyiban különbözik a polgári eljárásban döntő bíróságéhoz képest, hogy a Be. e személyek közül csak a közvádoló ügyészt jogosítja fel a szülői felügyeleti jog megszüntetésének indítványozására [Be. 218. § (2) bekezdés]; ilyen indítványt sem a sértett gyermek, sem törvényes képviselője (a másik szülő vagy a gyámhatóság) nem tehet. A Be. nem jogosítja fel erre még a vádemeléstől, illetve a vádképviselőtől elzárkózó ügyész helyébe lépő pótmagánvádlót sem. (Be. 53. §, 236. §)

3.3. A büntető bíróságnak az ügyészi indítványhoz kötöttsége nem ellentétes az Alkotmány 50. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmány 50. § (1) bekezdésének és az 51. § (1) bekezdésének, azaz a bíróság és az ügyészség alkotmányos feladatainak összevetése alapján megállapítható, hogy a természetes személyek jogainak és törvényes érdekeinek védelme szempontjából a bíróság és az ügyészség kötelezettségeit az Alkotmány hasonlóan fogalmazza meg: a bíróságok védik a természetes személy jogait és törvényes érdekeit, az ügyészség pedig gondoskodik a védelemről. Az Alkotmány 50. § (1) bekezdéséből nem következik, hogy a bíróság jogvédelmi feladatainak teljesítését gátolja, ha a szülői felügyeleti jog megszüntetése kérdésében nem dönthet hivatalból, az ügyészi indítványtól függetlenül is.

3.4. A büntető bíróságnak az ügyészi indítványhoz kötöttsége nem ellentétes az Alkotmány 50. § (3) bekezdésével.

vel; a Be. 336. § (1) bekezdése az alkotmányosság szempontjából nincs értékelhető összefüggésben a bírák függetlenségével.

Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenségnek az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt elvével és annak garanciális tartalmával több határozatában foglalkozott. A döntések egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom helyzetének sajátosságaival, a külső hatalmi ágaknak a bírói hatalmat érintő jogköreivel, másrészt a bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli alkotmányossági kérdéseivel foglalkoztak.

Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a további státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezéshez szükségesek. A bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Így: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor több határozatában kifejtette, hogy a bírói függetlenség nem jelenti a bírói hatalom korlátlanágát. Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítékezési tevékenység törvényi alávetettségét, mint a bírói függetlenség alkotmányos korlátját. A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.

A bírói függetlenség alkotmányos tartalmából nem következik, hogy az igazságszolgáltatás gyakorlásának processzuális szabályrendszere, jelen esetben a büntetőjogi felelősségre vonás rendje ne tartalmazhasson olyan megoldásokat, amikor az ügy érdemének jogerős eldöntésére hivatott bírót a törvény kötelezi az eljárás más szereplőinek indítványa, döntése szerinti eljárásra. [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 152–153.; 13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 85, 96–98.]

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 336. § (1) bekezdése nem alkotmányellenes, ezért az alkotmányellenesség megállapítására és a

jogszabályhely megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

703/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 3. § (1) bekezdésével módosított 11. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó beadványában a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek (a továbbiakban: Szja tv.) – az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. § (1) bekezdésével megállapított, 2007. január 1-jén hatályba lépő – 11. § (1)–(2) bekezdése továbbá a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) különböző, a Tv. 136. § (1) bekezdés *a)*, *c)* és *d)* pontja által megállapított rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérte. Minthogy az indítvány tartalmilag elkülöníthető alkotmányossági kifogásokat tárgyal, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak a Tbj.-re vo-

natkozó részét az Szja tv.-re vonatkozó részétől elkülönítette, és külön határozatban bírálja el.

Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja a beadvány tartalma szerint azt, hogy abban az esetben, ha valakinek a nyugdíja mellett más jövedelme is van, ezt az adóalap megállapításánál a nyugdíjjal összeszámítják és a kettő összege lesz az adóalap. Bár a nyugdíj összegére jutó adó a számított adó összegét 2007. január 1-jétől csökkenti [Szja tv. 3. § 72. pont, 34. § (1) bekezdés], „több fizetendő adó esik” a nyugdíj mellett szerzett jövedelemre „az adósáv átugrás miatt”, mintha csak a kiegészítő tevékenységből eredő jövedelem után kellene az adót megfizetni. Ez szerinte ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

II.

1. Az Alkotmány 70/A. §-a szerint:

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

2. A Tv.-nek az Szja. tv.-t módosító szabályai szerint:

„3. § (1) Az Szja tv. 11. §-ának (1)–(2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A magánszemély – a (2)–(6) bekezdés rendelkezéseinek, valamint az általa megfizetett adóelőleg bevallására vonatkozó rendelkezés figyelembevételével – az adózás rendjéről szóló törvény szerint, adóévenként adóbevallás adására köteles, kivéve, ha nyilatkozatot ad az adóhatósági adómegállapításra. Az adóévről adott bevallásban a magánszemély – eltérő rendelkezés hiányában – bevallja az adóévben megszerzett összes jövedelmét, megállapítja annak adóját, valamint a kifizető(k) és az általa megállapított, megfizetett adó, adóelőleg beszámításával annak befizetendő vagy visszajáró különbözetét.

(2) Figyelemmel a (3) bekezdés rendelkezéseire is, az egyes külön adózó jövedelmek közül annak a jövedelemnek az adóját, amely nem kifizetőtől származik vagy amely adójának megállapítására maga köteles – ha az nem tartozik az adóelőlegre irányadó szabályok hatálya alá – a magánszemély az éves adóbevallásában az adófizetési kötelezettség gyakoriságának megfelelő (havi, negyedéves) bontásban vallja be, azzal, hogy a negyedéves gyakoriságú adófizetési kötelezettség esetében a kötelezettséget a negyedév utolsó hónapjának kötelezettségeként kell bevalani.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több esetben foglalkozott a személyi jövedelemadó szabályainak a nyugdíjas munkavállalókra vonatkozó egyes rendelkezéseivel.

A 26/1991. (V. 20.) AB határozatban (ABH 1991, 70.) a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 2. §-ában, továbbá a 32. §-ának (1) bekezdésében, valamint 38. §-ának (1) és (4) bekezdésében és a 46. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat utasította el. Ebben az ügyben az indítványozók a személyi jövedelemadóról szóló törvény említett szakaszait és bekezdéseit egymással is ellentmondónak és az Alkotmány 70/B. §-a (1), (2) és (3) bekezdéseiben biztosított alapvető jogokkal ellentétesnek vélték. Alkotmányellenes egyrészt az az előírás, hogy a nyugdíjasnak nem a megszerzett nettó jövedelem után kell adóznia. Másrészt nyomatékkal alkotmányellenesnek tartották azt a rendelkezést, hogy a nyugdíjat is be kell számítani az adóköteles jövedelem összegébe, ezáltal a munkát vállaló nyugdíjas hátrányos megkülönböztetésben részesül, mert – csekély kedvezménytől eltekintve – jóval magasabb összegű adót fizet, mint az a nem nyugdíjas, aki vele azonos összegű adóköteles jövedelemre tesz szert.

Az Alkotmánybíróság az említett ügyben nem találta megalapozottnak az indítványozók érvelését. Határozatában megállapította: a vizsgált szabályok nem ütköznek az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tilalomba, és nem állnak összefüggésben – s így ellentétben sem – az Alkotmány 70/B. §-ának (1)–(3) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

Az 1357/B/1991. AB határozatban (ABH 1992, 491.) az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 2. §-ában, továbbá a 32. § (1) bekezdésében, valamint a 38. § (1) és (4) bekezdésében, továbbá a 46. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt ismételten elutasította. Az indítványozók e rendelkezéseket más indokból, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével való egybevetése alapján tartották alkotmányellenesnek és kérték megsemmisítésüket. Álláspontjuk szerint a nyugdíjnak az adótörvény szempontjából jövedelemként történő értékelése a kettős adóztatás tilalmát sértő szabály.

Az ebben az ügyben hozott határozat rámutat: a nyugdíjnak az adóalapról történő figyelembevétele az adóztatás progresszív jellegéből adódóan azt a célt szolgálja, hogy a nyugdíj mellett szerzett jövedelem adóztatása arányos legyen, így nem sérti az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt rendelkezéseket. A kifogásolt szabályok pedig az Alkotmány 61. §-ával nem hozhatók összefüggésbe.

A 409/B/1993. AB végzésben (ABH 1993, 900.) az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 38. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat utasította vissza, „ítélt dolog” miatt, a 26/1991. (V. 20.) AB határozatra hivatkozva. Az indítványozók ebben az ügyben a személyi jövedelemadóról szóló 1991. évi XC. törvény 38. §-ának a nyugdíjasok adó-megállapítására vonatkozó szabályait támadták, mert ezek – szerintük – ellentétben vannak az Alkotmánynak a

vagyoni helyzet szerinti különbségtételt tiltó 70/A. §-ában és „a megkülönböztetés nélküli jövedelmet” előíró 66. §-ában foglalt rendelkezéseivel. Kifogásolták, hogy azonos jövedelem mellett „a nyugdíjas vállalkozó több adót fizet, mint a nem nyugdíjas vállalkozó, sérelmezik, hogy egyéb jövedelemszerzés esetén az év közbeni nyugdíjmelés összege is megadóztatásra kerül”; hátrányos megkülönböztetésnek tartják, hogy „a magas nyugdíjat kapó nem dolgozó nyugdíjas egy fillér adót sem fizet, míg az alacsonyabb nyugdíjat kapó, ha dolgozik, adót kell fizetnie.”

Más ügyben az indítványozók az Szja tv. 34. §-a alkotmányellenességét állították, mert „joghianyos szövegezés” sérti az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében előírt azt az állami kötelezettséget, mely szerint „az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel” a hátrányokat meg kell szüntetni. Az állam pedig „adót vet ki a csupasz nyugdíjra”, mert a jogszabály szerint összevont adóalap után számított adót lehet csak csökkenteni a nyugdíj összegének az adótábla szerint kiszámított adójával. Az Alkotmánybíróság a 102/B/1996. AB határozatában (ABH 1996, 613.) kimutatta, hogy a magánszemélyek jövedelemadóját bevezető 1987. évi VI. törvény meghozatala óta minden személyi jövedelemadóról szóló törvény jövedelemnek tekintette a magánszemély egy naptári évben szerzett összes bevételét, természetesen az adott törvény által elismert adómentes jövedelmekkel és kiadásokkal, költségekkel vagy költséghányadokkal csökkentett részében. Megállapította: az indítványozóknak a „csupasz” nyugdíj megadóztatására vonatkozó állítása téves. A nyugdíjnak és más jövedelemnek az adóalapba való összevonása nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ának – a személyek közötti indokolatlan különbségtételt tiltó, a hátrányos megkülönböztetést büntetni és az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését elősegíteni rendelő – bekezdéseivel.

A 402/B/1996. számú határozatban (ABH 1997, 633.) az Alkotmánybíróság szintén elutasította azokat az indítványokat, amelyekben az Szja tv. 34. §-ának felülvizsgálatát hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva azért kérték, mert az indítványozók szerint e rendelkezés nincs figyelemmel az év közben nyugdíjba vonulóakra. E határozatban elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt is, amely szerint a 34. § befejező rendelkezése: „összegének az adótábla szerint kiszámított adója” szövegrésze jelent hátrányos megkülönböztetést a nyugdíjas munkavállalók esetében. Ők ugyanis nem a nyugdíjnak az egyéb jövedelmekhez való viszonya arányában, hanem az adótábla szerinti adója alapján jogosultak levonásra, ez pedig többletadó fizetést eredményez. A rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-a és a 70/I. § tekintetében vizsgálta.

A 652/B/1997. AB határozat az Szja tv. 1. § (3) bekezdését támadó azt az indítványt utasította el, amely szerint sérti az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdését, 70/B. § (1) és (3) bekezdését az, hogy „a magasabb sávú adókulcs

alapján, a nyugdíj összege után is kell adót fizetni” ABH 1997, 752.)

2. A most elbírált ügyben az indítványozó az Szja tv.-nek más tételes szabályát jelölte meg, de alkotmányjogi szempontból tartalmilag ugyanazt kifogásolja, mint amit az Alkotmánybíróság a fenn hivatkozott korábbi határozatokban már elbírált. Az Szja tv. 2001. december 31-ig a 2007. január 1-jétől hatályba lépő új rendelkezésekkel azonos módon szabályozta a nyugdíj figyelembevételét az adózásnál. A személyi jövedelemadóra vonatkozó mindenkorai rendelkezések közös jellemzője, hogy lényeges tartalmuk szerint a nyugdíjat is adóköteles bevételnek tekintették, kivéve a 2002. január 1-je és 2006. december 31. közötti időszakot, ugyanakkor a nyugdíj összege nem viselt adóterhet, a nyugdíj összegére eső adót le lehetett vonni az adóból.

A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 38. § (1) bekezdés *a*) pontja és (4) bekezdése értelmében a nyugdíj összege után nem kellett adót fizetni, a fizetendő adót úgy kellett megállapítani, hogy az adóalap után az adótábla alkalmazásával kiszámított adóból le kellett vonni azt az összeget, amely a nyugdíj jövedelem összegével azonos összjövedelmű személyt adóként terhelne.

A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 38. § (1) bekezdés *a*) pontja és (4) bekezdése ugyanígy rendelkezett.

Az Szja tv. 28. § (1) bekezdése értelmében a nyugdíj egyéb jövedelemnek minősült, az egyéb jövedelmek a 29. § (1) bekezdése értelmében az összevont adóalap részét képezték. Az összevont adóalap után a számított adót adótábla szerint kellett megállapítani. A számított adót a 34. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében csökkentette a nyugdíj összegének az adótábla szerint kiszámított adója. 2002. január 1-jétől ez a helyzet megváltozott, mert az Szja tv. 7. § (1) bekezdés *a*) pontja úgy rendelkezik, hogy a nyugdíjat, hasonlóan más adómentes bevételekhez, a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni, a nyugdíj ettől az időponttól kezdve nem képezi részét az összevont adóalapnak.

A 2007. január 1-jétől hatályos szabályok értelmében az Szja tv. 7. § (1) bekezdés *a*) pontjának a nyugdíjra utaló szövegrésze hatályát veszti. A nyugdíj ettől az időponttól kezdve ismét egyéb jövedelemnek minősül az Szja tv. 28. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján, mint az Szja tv. 3. § 72. pontja szerint adóterhet nem viselő járandóság. Az Szja tv. 34. § (1) bekezdése szerint a számított adót csökkenti az adóévi összevont adóalap részét képező adóterhet nem viselő járandóságok együttes összegének az adótábla szerint kiszámított adója.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *c*) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jog-

szabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányosértés megállapítását (ABH 2003, 2076). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor „res iudicata”, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.).

Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással vagy más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.

Az Szja tv. 11. § (1)–(2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány a jelen ügyben tartalmilag

az idézett döntésekben elbírált alkotmányossági kérdéseket veti fel. Ezért az Alkotmánybíróság az ott kifejtettkre utalva az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 7.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., alkotmánybíró *Dr. Harmathy Attila* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

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

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

142/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság Pápa Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 41/2005. (XII. 16.) rendelete 7. § (3) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Pápa Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 41/2005. (XII. 16.) rendelete alkalmazásával összefüggésben előterjesztett indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó Pápa Város Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 34/1997. (XI. 26.) rendelete (a továbbiakban: R1.) 7. § (3) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését

kezdeményezte. Álláspontja szerint az önkormányzat a támadott rendelkezéssel „közterület rendben tartására, vagyis közmunkára kötelez, másrészt a munkavégzésért nem fizet bért”. Ezért a támadott rendelkezés az indítványozó szerint ellenétes az Alkotmány 70/B. §-ával.

Emellett az indítványozó kezdeményezte azt, hogy az Alkotmánybíróság tiltsa meg, „hogy Pápa Város Képviselő-testületének rendeletét a Közterület Felügyelet megtévesztő módon törvényre hivatkozással gyakorolja”. Az indítványozó mellékelte a Közterület Felügyelet neki címzett, a járda és az úttest közötti terület gondozására irányuló felszólítását.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Pápa Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 41/2005. (XII. 16.) rendelete (a továbbiakban: R2.) 23. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte az R1.-et. Mindazonáltal az R2. 7. § (3) bekezdés *a)* pontja lényegében megegyezik az R1. indítvánnyal támadott rendelkezésével. Ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – az R2. 7. § (3) bekezdés *a)* pontja tekintetében végezte el az indítványon alapuló alkotmányossági vizsgálatot.

II.

Az Alkotmány 70/B. §-a így rendelkezik:

„(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

Az R1. 7. § (3) bekezdése kimondta:

„A tulajdonos, vagy a használó köteles gondoskodni

a) az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában 1 m széles területsáv, illetőleg, ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület) rendbentartásáról.

(...)”

Az R2. 7. § (3) bekezdése kimondja:

„A tulajdonos, vagy a használó köteles gondoskodni

a) az ingatlan előtti járdaszakasz (járda hiányában 1 m széles területsáv, illetőleg, ha a járda mellett zöldsáv is van, az úttestig terjedő teljes terület) tisztán tartásáról,

(...)”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgált az R2. támadott rendelkezésével megegyező tartalmú önkormányzati rendeleti szabályokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ilyen rendeletek kiadása jogforrási szempontból alkotmányos, mert a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 46. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A Kvtv. 10. § (1) bekezdése szerint a környezet védelmében nem csak a helyi önkormányzatoknak, hanem a lakosságnak is vannak feladatai, a fenti törvényi rendelkezés ugyanis általános együttműködési kötelezettséget ír elő. Emellett az R2. kifogásolt rendelkezésével összhangban lévő szabályozást tartalmaz a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységekről szóló 1/1986. (II. 21.) ÉVM–EüM együttes rendelet 6. § (1) bekezdése.

Ezért „nem minősül alkotmányellenesnek az állampolgárok kötelezése a járda felületét meghaladó közterületnek minősülő útfelületek, zöldsávok, nyílt árkok, illetve ezek műtárgyai tisztántartására. A települések tisztasága, a közterületek, a járdák, illetve a közöttük lévő területek tisztántartása, hó- és síkosságmentes igénybevételének biztosítása ugyanis az Alkotmányban védeni rendelt értékek megóvását szolgálja.” [1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 859.; 46/1998. (XI. 13.) AB határozat, ABH 1998, 469, 473.; 1155/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1297, 1299.; 675/B/2005. AB határozat, ABK 2006. április, 309, 311.]

2. Az Alkotmánybíróság a 675/B/2005. AB határozatban állást foglalt a jelen indítványban kifogásolt rendelkezéssel azonos tartalmú szabályozás és az Alkotmány

70/B. §-ának összefüggéséről. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezések nem hozhatók alkotmányos szempontból értékelhető kapcsolatba a munkához való joggal. Az Alkotmánybíróság – többek között – a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog „a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen”, továbbá, hogy a munkához való jogot „az veszélyeztetési legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva” (ABH 1994, 117, 121.). Adott esetben nem arról van szó, hogy az indítványozó valamely foglalkozás gyakorlásától el lenne zárva, így a 70/B. §-ba foglalt jogának sérelme fel sem merülhet. Így ahogy arra az Alkotmánybíróság egy másik döntésében (1256/H/1996. AB határozat) rámutatott, olyan alkotmányos védelemben is részesülő értékek, mint a polgárok egészsége, testi épsége, környezete megóvása érdekében az önkormányzat korlátozó, illetve kötelező tartalmú előírások megalkotására is jogosult (ABH 1996, 789, 796.), tehát előírhatja, hogy a tulajdonos bizonyos tisztántartási, takarítási stb. kötelezettségeknek eleget tegyen. Egyébként a tulajdonos nem köteles személyesen – saját munkájával – teljesíteni kötelezettségeit, így nem lehet szó „munkára kényszerítésről”. (ABK 2006. április, 309, 311–312.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [többek között: 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584.; 54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266.].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az R2. 7. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság tiltsa meg, „hogy Pápa Város Képviselő-testületének rendeletét a Közterület Felügyelet megtevesztő módon törvényre hivatkozással gyakorolja”.

Az Alkotmánybíróságnak az indítványban kezdeményezett tilalom előírására nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

Ezért az Alkotmánybíróság Pápa Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezet védelméről szóló 41/2005. (XII. 16.) rendelete alkalmazásával összefüggésben előterjesztett indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

189/D/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok és bírói kezdeményezés, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 39. §-a és 59/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 39. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet 28. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó, valamint a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az előtte 9.M.2900/2004. szám alatt folyamatban lévő per felfüggesztése mellett kezdeményezte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 39. §-a alkotmányellenességének megállapítását.

Érvelésük lényege szerint az R. 39. §-a az Alkotmány 2. § (1) bekezdése védelme alatt álló szerzett jogot von el azáltal, hogy az öregségi teljes nyugdíj igénybevételének lehetőségét és a szolgálati idő számítását korlátozza: kizárja a hivatásos vagy továbbszolgáló állományban töltött idő szolgálati időként való figyelembevételét az öregségi nyugdíj megállapításakor, ha a szolgálat nyugállományba helyezéssel szűnt meg. Állították azt is, hogy a támadott szabály hátrányos megkülönböztetést [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] eredményez és sérti a szociális biztonsághoz való jogot (Alkotmány 70/E. §).

Az egyik indítványozó az R. 39. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését is kezdeményezte, azonos érvek alapján. Véle-

ménye szerint a jogalkotó nem tett eleget kötelezettségének akkor, amikor a 39. §-t nem egészítette ki azzal, hogy a hivatásos katonai szolgálati időt figyelembe lehet venni az öregségi nyugdíjra jogosító szolgálati idő számításánál akkor is, ha a szolgálati viszony nyugdíjazással szűnt meg. Hátrányos megkülönböztetést jelent az, hogy a jogszabály nem adja meg a választási lehetőséget a szolgálati nyugdíj és az öregségi nyugdíj között attól függően, hogy melyik a több összezszerűen.

A bírói kezdeményezésben kérték a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló az 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) végrehajtásáról szóló 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 28. § (1) bekezdése hatályon kívül helyező szabályának alkotmányellenessé nyilvánítását is, mert – a bíróság értelmezése szerint – a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 89/1990. (V. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 472. §-ának hatályon kívül helyezése szerzett jogot vont el: a hatályon kívül helyezett szabály alapján az, akinek ötvenötödik életéve betöltése előtt szolgálati nyugdíjat állapítottak meg, és ezt követően szolgálati időt szerez, ötvenötödik életévének a betöltésekor szolgálati nyugdíja helyett öregségi nyugdíj megállapítását kérhette, ha ötvenötödik életévének a betöltése után legalább harminchat havi keresete volt. Kezdeményezték az R. 59/A. §-a vizsgálatát is, mert e szabály kimondja, hogy a szolgálati időnek azt a tartamát, amely alapján nyugellátást állapítottak meg, csak akkor lehet figyelembe venni, ha a már megállapított nyugellátásra való jogosultság megszűnt.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott szabályai szerint:

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

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

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. Az R. támadott szabálya szerint:

„39. § A szolgálati időként figyelembe kell venni a 38. §-ban említett szervek hivatásos vagy továbbszolgáló

állományában töltött időt, ha a szolgálat nem nyugállományba helyezéssel szűnt meg, kivéve, ha rokkantsági nyugdíjat állapítottak meg, és azt megszüntették. (...)

59/A. § A szolgálati időnek azt a tartamát, amely alapján nyugellátást (baleseti rokkantsági nyugdíjat) állapítottak meg, csak akkor lehet figyelembe venni, ha a már megállapított nyugellátásra való jogosultság megszűnt.”

3. Az R2. szerint:

„28. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt eltéréssel – 1998. január 1-jén lép hatályba. Ezzel egyidejűleg a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtására kiadott 89/1990. (V. 1.) MT rendelet, valamint az azt módosító 31/1990. (VIII. 21.) Korm. rendelet, 77/1990. (XI. 1.) Korm. rendelet, 129/1990. (XII. 31.) Korm. rendelet, 17/1991. (I. 28.) Korm. rendelet, 51/1991. (III. 31.) Korm. rendelet, 118/1991. (IX. 12.) Korm. rendelet, 12/1992. (I. 20.) Korm. rendelet, 48/1992. (III. 13.) Korm. rendelet, 57/1992. (III. 25.) Korm. rendelet, 103/1992. (VI. 26.) Korm. rendelet 3. §-a, 106/1992. (VI. 26.) Korm. rendelet, 124/1992. (VIII. 19.) Korm. rendelet, 161/1992. (XII. 15.) Korm. rendelet 1. §-a, 26/1993. (II. 12.) Korm. rendelet, 31/1993. (II. 17.) Korm. rendelet mellékletének c) pontja, 39/1993. (II. 27.) Korm. rendelet, 183/1993. (XII. 31.) Korm. rendelet, 117/1994. (VIII. 31.) Korm. rendelet 1. §-a, 172/1994. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. §-a, 183/1994. (XII. 29.) Korm. rendelet, 11/1995. (II. 8.) Korm. rendelet, 32/1995. (III. 31.) Korm. rendelet, 69/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet, 101/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet 1. §-a, 102/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése, 122/1995. (X. 6.) Korm. rendelet, 174/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet, 61/1996. (IV. 26.) Korm. rendelet, 114/1996. (VII. 23.) Korm. rendelet 3–7. §-ai, 159/1996. (X. 25.) Korm. rendelet, 203/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 60. § (2) és (5) bekezdésének, valamint a 72. § (4)–(6) bekezdéseinek kivételével, 238/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 22. § (5) bekezdése, 1/1997. (I. 10.) Korm. rendelet 1. §-a, 70/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet, 96/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet 8. §-a hatályát veszti. A 203/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 60. §-ának (2) bekezdése 1998. április 30-án, 60. §-ának (5) bekezdése 1998. január 10-én, 72. §-ának (4)–(6) bekezdései 1998. december 31-én vesztek hatályukat.”

Az MT rendeletnek az R2. 28. § (1) bekezdésével hatályon kívül helyezett szabálya szerint:

„472. § (1) Az, akinek a 15. § (1) bekezdésében említett szervek hivatásos, valamint továbbszolgáló állományú tagjaira érvényes nyugdíjszabályok szerint ötvenötödik életévének a betöltése előtt szolgálati nyugdíjat állapítottak meg, és ezt követően szolgálati időt szerez, ötvenötödik életévének a betöltésekor szolgálati nyugdíja helyett öregségi nyugdíj megállapítását kérheti.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt nyugdíjas ötvenötödik életévének a betöltése után folyósított szolgálati nyugdíja helyett öregségi nyugdíj megállapítását akkor kérheti, ha ötvenötödik életévének a betöltése után legalább harminchat havi keresete van.”

III.

Az indítványok megalapozatlanok.

1. Társadalombiztosítási jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatához tapadó gyakorlat értelmében a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét. [Elsőként: 11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.] Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. [26/1993. (II. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.]

A 26/1993. (II. 29.) AB határozat értelmében (ABH 1993, 196, 199.) járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások alkotmányos védelem alatt állnak a társadalombiztosítás terén. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat szerint (ABH 1995, 188, 195–197.) a járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása a tulajdoni alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.] A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály (ABH 1995, 188, 192.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, ha járulékfizetéssel megalapozott időt szolgálati időnek egyáltalán nem ismernek el, a szerzett szolgálati időt is figyelmen kívül hagyják olyan körülmények miatt, amelyek utóbb, és befolyásolhatatlan okból keletkeztek, akkor ez szerzett jogok alkotmányellenes korlátozását jelenti [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

Az R. 39. §-a szolgálati idő mikénti számítására vonatkozik, a szolgálati viszonyban töltött idő beszámítását kizárja, ha a szolgálati viszony nyugállományba helyezéssel szűnt meg. Ezért vizsgálni kell, hogy ez a korlátozás érint-e a korábban hatályban volt jogszabályok alapján szerzett jogot.

Az MT rendelet 176. § (1) bekezdése az R. 39. §-ával tartalmilag azonosan rendelkezett, vagyis kizárta a szolgálati viszonyban szerzett szolgálati idő figyelembevételét, ha a szolgálat nyugállományba helyezéssel szűnt meg. Az MT rendelet 176. § (1) bekezdése ugyanis kimondta, hogy „szolgálati időként figyelembe kell venni a 15. § (1) bekezdésében említett szervek hivatásos vagy továbbszolgáló állományában töltött időt, ha a szolgálat nem nyugállományba helyezéssel szűnt meg.”

Az R. 39. §-a ebből következően nem vont meg korábbi időszakban szerzett jogot: a szolgálati viszonyban szerzett és az azt követő szolgálati idő számítására az R. 39. §-a az R. hatálybalépése előtt hatályban volt szabályokkal tartalmilag azonos rendelkezést tartalmaz.

Az R. 59/A. §-ának az a rendelkezése, amely szerint a szolgálati időnek azt a tartamát, amely alapján nyugellátást (baleseti rokkantsági nyugdíjat) állapítottak meg, csak akkor

lehet figyelembe venni, ha a már megállapított nyugellátásra való jogosultság megszűnt, a Tny. 43. § (1) bekezdésének második mondatával van összefüggésben. Eszerint a szolgálati idő számításánál ugyanazt az időtartamot csak egyszer lehet számításba venni. Az R. 59/A. §-a értelmében a szolgálati időnek csak azt a tartamát nem lehet figyelembe venni, amelyet nyugellátás megállapításánál már figyelembe vettek. Az R. e szabálya is a járulékfizetéssel megalapozott időt szolgálati időnek ismeri el a nyugellátásra való jogosultság megállapításánál.

Az indítványra okot adó ügyekkel érintett időszakban a jogszabályok arról is szóltak, hogyan kell figyelembe venni azt a szolgálati időt, amelyet a szolgálati viszony nyugállományba helyezéssel való megszűnését követően szerzett az érintett személy.

A fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet 41. § (1) bekezdése úgy rendelkezett 1996. augusztus 31-ig, hogy a nyugdíjas a nyugdíjának megállapítása után szerzett újabb szolgálati idő alapján kérhette nyugdíja összegének kiegészítését. A kiegészítés mértéke minden újabb évi szolgálati idő után a nyugdíj alapjául vett illetményátlag egy és fél százaléka volt.

Ezt követően lépett hatályba a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) A Hszt. megváltoztatta a szolgálati nyugdíjjogosultság feltételeit. A törvény a társadalombiztosítási szabályok szerint számított 25 év szolgálati idő helyett ilyen tartamú, ténylegesen szolgálati viszonyban eltöltött időt kíván meg a szolgálati nyugdíjjogosultsághoz. Emellett szolgálati nyugdíjra jogosult a hivatásos állomány tagja akkor is, ha a társadalombiztosítási szabályok szerint számított 25 év szolgálati idővel – és ezen belül – 10 év szolgálati jogviszonyban eltöltött idővel rendelkezik és betöltötte a szolgálat felső korhatárát (182. §).

A Hszt. 341. § (1) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy aki a Hszt. hatálybalépésekor a hatályos jogszabályok alapján szolgálati nyugdíjjogosultságot szerzett, vagy azt a törvény hatálybalépése évének december 31. napjáig megszerzi, e jogosultságát a törvény nem érinti.

A Hszt. 341. § (2) bekezdés szerint a hivatásos állomány (1) bekezdésben meghatározott tagja nyugdíjának megállapítására és folyósítására a korábban hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni, ha az rá nézve kedvezőbb. A (3) bekezdés szerint a hivatásos állomány tagja az (1)–(2) bekezdésben meghatározott jogával e törvény hatálybalépését követő 5 évig élhet.

A Hszt. 182. § (8) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a hivatásos állomány azon tagjának, aki a szolgálati nyugdíjra jogosultsághoz szükséges, az (1) bekezdésében meghatározott 25 év tényleges szolgálati időt megszerzi, a szolgálati nyugdíja összegét – annak folyósítása nélkül 6 hónapon belül – hivatalból meg kell állapítani. A (10) bekezdés szerint, ha a hivatásos állomány tagja szolgálati nyugdíjának (8) bekezdés szerinti rögzítését követően legalább 365 naptári napra szolgálati időt szerez, a szolgálati viszonyának megszűntetésekor kiszámított szolgálati nyugdíj helyett – amennyiben ez számára ked-

vezőbb – választhatja az (1) bekezdés szerint rögzített nyugdíjának az évenkénti emelésekkel növelt összegét.

A 182. § (1) bekezdése szerint a hivatásos állomány tagja szolgálati nyugdíjra jogosult 25 év tényleges szolgálati viszonyban eltöltött szolgálati idő után.

Igaz, hogy a fenti jogszabályok értelmében megszűnt az MT rendelet 472. §-ában biztosított az a lehetőség, hogy a szolgálati nyugdíjban részesülő személy ötvenötödik életévének a betöltésekor szolgálati nyugdíja helyett öregségi nyugdíj megállapítását kérhesse, az MT rendeletben foglalt szabályok szerint.

Az MT rendelet 472. §-ának hatályon kívül helyezése azonban szerzett jogot nem vont el. A Hszt. 182. § (10) bekezdése alapján változatlanul figyelembe kell venni a szolgálati nyugdíjnal, ha a hivatásos állomány tagja szolgálati nyugdíjának rögzítését követően legalább 365 naptári napra szolgálati időt szerez. Az MT rendelet hatályon kívül helyezésével egy, a szolgálati nyugdíjban részesülők számára biztosított kedvezmény változott meg.

Mindezek alapján nem állapítható meg, hogy az R. 39. §-a, 59/A. §-a vagy az MT rendelet 472. §-át hatályon kívül helyező R.2. 28. § (1) bekezdése alapján volna olyan, járulékfizetéssel megalapozott szolgálati idő, amelyet, valamely korábbi szabállyal ellentétben, figyelmen kívül kellene hagyni az érintett személyek nyugellátásának megállapításánál.

Más – nem a szerzett jogok védelmével összefüggő – kérdés az, hogy a jogalkotó a társadalombiztosítási szabályok szerint számított szolgálati időt és a szolgálati jogviszonyban eltöltött szolgálati időt, az öregségi nyugdíjat és a szolgálati nyugdíjat egymástól eltérően kezeli és nincs lehetőség a szolgálati nyugdíj átcserélésére öregségi nyugdíjra. Ez az eltérő kezelés legfeljebb az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmét vetheti fel, de nincs összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmány nem minden fajta megkülönböztetést tilt, csak az azonos helyzetben lévő jogalanyok között mérülhet fel a diszkrimináció tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely jogalanyt, vagy azok csoportját más, azonos helyzetben lévő jogalannal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A 30/1997. (II. 29.) AB határozat megállapította: Az Alkotmánynak ez a rendelkezése a jogegyenlőség követelményét rögzíti. Azt jelenti, hogy az állam, mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben lévő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőkként kezelni. (ABH 1997, 130, 136.) Azt, hogy ki tartozik egy adott csoportba, az Alkotmánybíróság esetenként dönti el.

A 959/B/1997. AB határozat értelmében nem jelent tiltott diszkriminációt az, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak társadalombiztosítási ellátását, e személyek sajátos jogi helyzetére tekintettel, a jogalkotó eltérően szabályozza. Hátrányos megkülönböztetésről csak összehasonlítható csoportok esetében lehet szó, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak jogi helyzete nem összehasonlí-

ható a munkaviszonyban, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyban, bírói és ügyészi szolgálati viszonyban lévők jogi helyzetével (ABH 2001, 953, 957.). E határozat értelmében a Tny. hatálya alá tartozó személyek és a Hszt. hatálya alá tartozók a szolgálati idő számítását és a nyugdíj összegét illetően nem tartoznak azonos csoportba.

A Hszt. a Tny.-ben foglaltaktól eltérő, általában kedvezőbb szabályokat tartalmaz a nyugdíjra. A társadalombiztosítási és a szolgálati nyugdíjjogosultság feltételei mások. Eltérés mutatkozik a jogosultsági feltételek szinte minden elemében: más rendelkezések vonatkoznak nemcsak a szolgálati időre, hanem a nyugdíj alapjára, mértékére, folyósítására, a korhatárra. Ezért megállapítható, hogy alkotmányossági szempontból külön csoportot képeznek a társadalombiztosítási és a szolgálati nyugdíjjogosultak a jelen ügyben vizsgált alkotmányossági kérdéseket illetően is.

Mindezek alapján az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére alapított indítványok sem megalapozottak.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése során több ízben rámutatott, hogy az állam az e §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 191–192.]. Az Alkotmánybíróság megfogalmazta azt is, hogy az Alkotmány 70/E. §-a általános jelleggel nevesítik az államnak a polgárok szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit, a szociális gondoskodás, az ellátás jogintézményeit és mértékét az Alkotmány nem határozza meg. Az egyes ellátások feltételeit és mértékét külön jogszabályok határozzák meg és nem az Alkotmány. A feltételek mindaddig alkotmányosak, amíg más alkotmányi rendelkezéseket (pl.: a diszkriminációt tiltó 70/A. §-t) nem sértenek [1449/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 561, 563.].

A kifejtettek alapján az R. 39. §-a nem sérti a szociális biztonságához való jogot (Alkotmány 70/E. §) sem.

4. Az R. 39. §-ával összefüggésben, annak vélt hiányossága miatt előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítvány lényegében ugyanazon érvek alapján állít mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mint amilyen érvek alapján az R. 39. §-át támadják. Ezért az Alkotmánybíróság, az R. 39. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálata körében kifejtett érvekre utalva, ezt az indítványt is elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

898/D/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 22/2000. (V. 31.) számú rendeletének 19. § (1) bekezdése *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 22/2000. (V. 31.) számú rendeletének 19. § (1) bekezdése *b)* pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó a Zala Megyei Bíróság 3. Kp. 20. 777/2003/4. számon indult, közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perrel összefüggésben alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben indítványozta Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 22/2000. (V. 31.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 19. § (1) bekezdésének *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és a kifogásolt jogszabálynak a konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását.

Az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b)* pontja az indítványozó nézete szerint olyan alapon zár ki a térítési díj támogatásból egyes családokat élethelyzetükre tekintet nélkül, hogy hány gyermeket nevelnek.

Álláspontja szerint a támadott szabályozás lehetőséget ad szubjektív jogalkalmazói döntésekre, kiszámíthatatlan a családi és az egyéni egzisztenciális döntésekre nézve, azok így tervezhetetlenné válnak, ezáltal sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elve.

Az indítványozó szerint a helyi jogalkotó hatáskörét túllépve szabályozott ügy, hogy a Gyvt. szerint normatív kedvezményben részesülő személyi kört kizárja az önkormányzati támogatásból.

Mindez véleménye szerint sérti az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglalt szociális biztonságához való jogot is. Egyúttal mivel az Alkotmányban szabályozott alapvető

jog tekintetében tesz hátrányos megkülönböztetést személyek között a kifogásolt szabályozás, ezáltal sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is.

Az indítványozó hivatkozott ezen felül még az Alkotmány 16., 17., és 67. §-ainak sérelmére is, valamint állítása szerint az Ör. 19. § b) pontja nem felel meg a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) vonatkozó rendelkezéseinek sem.

II.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos jogszabályhelyek alapján hozta meg döntését. Az érintett jogszabályhelyek a következők:

Alkotmány:

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

(...)

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

(...)

15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.

16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.

(...)

67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

(...)

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

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) érintett rendelkezései:

„148. § (1) A személyes gondoskodást nyújtó alapellátás keretében biztosított gyermekek napközbeni ellátása

személyi térítési díjának megfizetésére a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülő vagy más törvényes képviselő köteles.

(2) A gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézményben az alapellátások keretébe tartozó szolgáltatások közül csak az étkezésért állapítható meg térítési díj.

(3) A gyermekek napközbeni ellátása (a továbbiakban: gyermekétkeztetés) intézményi térítési díjának alapja az ételmezés nyersanyagköltségének egy ellátottra jutó napi összege.

(4) A személyi térítési díjat az intézményvezető a (3) bekezdés szerinti napi összeg általános forgalmi adóval növelt összegének és az igénybe vett étkezések számának, valamint az (5) bekezdésben megjelölt normatív kedvezményeknek a figyelembevételével állapítja meg.

(5) Gyermekeitkeztetés esetén a gyermek és a tanuló nappali rendszerű oktatásban történő részvételéig

a) a rendszeres támogatásban részesülő gyermek és tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

b) három- vagy többgyermekes családoknál gyermekenként az intézményi térítési díj 50%-át,

c) tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek, tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

d) a kollégiumi, externátusi ellátásban részesülő gyermek és tanuló után az intézményi térítési díj 30%-át kedvezményként kell biztosítani (az a)–d) pont a továbbiakban együtt: normatív kedvezmény).

A normatív kedvezmény csak egy jogcímen vehető igénybe. Nem jár a tanulónak kedvezmény azon étkeztetésére, amely kedvezményre – a szakképzésre vonatkozó rendelkezések szerint létrejött – tanulói szerződése alapján már jogosult.

(6) Az (5) bekezdés a) pontjában meghatározott óvodás gyermek után az intézményi térítés díj további 50%-át kedvezményként kell biztosítani.

(7) A gyermek lakóhelye szerint illetékes önkormányzat, illetve – ha a gyermek közoktatási intézményben részesül étkezésben – a nevelési-oktatási intézmény vezetője – a fenntartó által megállapított szabályok keretei között – a gyermek egyéni rászorultsága alapján további gyermekenkénti kedvezményt állapíthat meg.

(8) Az (5) bekezdés szerinti normatív kedvezmény megállapításához közös háztartásban élőként kell figyelembe venni

a) a tizennyolc éven aluli,

b) a huszonöt évesnél fiatalabb, közoktatásban nappali rendszerű oktatásban részt vevő, illetve felsőoktatásban nappali tagozaton tanuló, valamint

c) az életkortól függetlenül a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékos gyermekeket.”

(...)

„162. § (5) Felhatalmazást kap a nevelési-oktatási intézményt fenntartó helyi önkormányzat, hogy rendeletben határozza meg azokat a szabályokat, amelyek keretei között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság

alapján kedvezményt állapít meg a gyermekétkeztetés térítési díjának megfizetésére.”

Ör.:

„19. § (1) Térítési díj hozzájárulásban részesíthető:

a) az a gyermek, akikre nézve a személyes gondoskodást az alapellátás keretében, vagy védelembevétellel a jegyző kötelezően elrendeli.

b) az a gyermek, illetőleg nappali tagozatos főiskolai és egyetemi hallgató, aki normatív térítési díjkedvezményben nem részesül, feltéve, ha családja a térítési díj megfizetésére önhibáján kívül képtelen, a családban az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum összegét és a család a megélhetését biztosító vagyonnal nem rendelkezik.

(2) A térítési díj hozzájárulás mértéke:

a) az (1) bekezdés a) pontja esetén a jegyző által javasolt és előterjesztett%,

b) az (1) bekezdés b) pontja esetén a térítési díj 50%-a.

(3) A (2) bekezdés a) pontjában foglalt ellátás mértékéről a hatáskör gyakorlója dönt.

(4) A kérelmek benyújtási határideje:

a) az (1) bekezdés a) pontja esetén szükség szerint folyamatos

b) az (1) bekezdés b) pontja esetén minden év szeptember 30., illetve a második félévre január 31. Ettől eltérni csak rendkívül indokolt esetben (lakcím-, és lakóhelyváltás stb.) lehet.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az alkotmányjogi panasz előterjeszthetőségének feltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése tartalmazza. E szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a jogerős ítéletet 2003. október 3-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt pedig a benyújtására nyitvaálló határidő 60. napján, 2003. december 2-án adta postára az indítványozó.

Az Alkotmánybíróság megkeresés útján megállapította, hogy az Ör.-t és azzal együtt a kifogásolt 19. § (1) bekezdés b) pontját Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális, valamint gyermekvédelmi ellátásokról szóló 14/2006. (III. 1.) számú rendelet 21. § (10) bekezdése 2006. március 1. nap-

jával hatályon kívül helyezte, mivel azonban az eljárás határidőben érkezett alkotmányjogi panasz alapján indult, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályban volt Ör. rendelkezései alapján folytatta le.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének további előfeltétele, hogy alkotmányjogi panaszt az nyújthat be, akinek jogséremlé az alkotmányellenesnek vélt szabály alkalmazása folytán következett be. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyből megállapítható, hogy a kereseti kérelem étkezési térítési támogatási jogosultság megállapítására irányult.

Az Ör. 19. §-a szerint térítési díj hozzájárulásban gyermekek, illetve nappali tagozatos főiskolai és egyetemi hallgatók részesülhetnek, az ott írt és az indítvány által kifogásolt feltételrendszer szerint. A jogerős ítélet szerint az indítványozó három kiskorú gyermeke normatív térítési díj kedvezményben részesült, az Ör. pedig – az indítvány által is kifogásolt módon – a normatív kedvezményben részesülők további támogatását nem teszi lehetővé.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítványozó a vélelmezett sérelmet elszenvedő kiskorú gyermekek törvényes képviselőjeként alkotmányjogi panaszát jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességén alapuló jogséremlére hivatkozva, jogorvoslati lehetőségének kimerítése után nyújtotta be, így az megfelel az Abtv. 48. §-ába foglalt követelményeknek, ezért az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálva az indítványozó kifogásait az alábbi megállapításokra jutott.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozónak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapozott indítványát vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször értelmezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményét. Ennek során megállapította, hogy: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Kifejtette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Ör. 19. § (1) bekezdés b) pontja a fenti követelményeknek megfelelő, kiszámítható és egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz. A kifogásolt rendelkezésnek az „aki normatív térítési díjkedvezményben nem részesül” fordulata egy továbbutaló szabály. A gyermekétkeztetéssel összefüggő szabályrendszer alapján egyértelműen megál-

lapítható a jogalkalmazó szervek számára, hogy e fordulat a Gyvt. vonatkozó rendelkezéseire hívja fel a figyelmet.

Az Alkotmánybíróság a 11/2006. (III. 11.) AB határozatában már foglalkozott az ún. „exhortatív, figyelemfelhívó” normák alkotmányosságának kérdésével és az alábbiakat állapította meg:

„A „ha törvény másként nem rendelkezik” fordulatnak az itt vizsgált esetben továbbá exhortatív, figyelemfelhívó szerepe is van. Alkalmazásával a törvényhozó emlékeztetni kívánja a jogalkalmazót – és a jogkereső közönséget – arra, hogy lehetségesek a törvényben foglalt szabályt kiegészítő, vele együtt szükség esetén alkalmazandó szabályok. (...)

Ilyen figyelemfelhívó-émlékeztető jogszabályi fordulatok alkalmazása – célszerűségi kérdés lévén – a törvényhozó döntésén múlik, használatuk alkotmányjogi szempontból nem kifogásolható.” (ABK 2006. március, 195, 197.)

A most vizsgált esetben az Ör. 19. § (1) bekezdése – mint a Gyvt.-nél alacsonyabb szintű jogforrás – foglal magában továbbutalást a gyermekétkeztetés térítési díjához kapcsolódó, törvényben meghatározott kedvezmény feltételrendszerére. E továbbutalásnak garanciális jelentősége is van mind a jogalkalmazók, mind a jogkereső állampolgárok felé; a törvény vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételét írja elő a jogalkotó a kedvezményre jogosultak körének meghatározásakor.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b*) pontja nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság és normavilágosság elveit, ezért ebben az összefüggésben az indítványt elutasította.

2.2. Az indítványozó szerint az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b*) pontja sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció előkérdéseként – következetes gyakorlatának megfelelően – a gyermekétkeztetési térítési díjjal összefüggő szabályozási koncepciót és az annak hatálya alá tartozó személyi körre vonatkozó rendelkezéseket vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel”. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.] A „diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni.” [1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479–480.] A hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába csak az ütközik, ha az „adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra.” [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.]

A Gyvt. 162. § (5) bekezdése alapján felhatalmazást kapott a nevelési-oktatási intézményt fenntartó helyi önkormányzat, hogy rendeletben határozza meg azokat a szabályokat, amelyek keretei között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság alapján kedvezményt

állapít meg a gyermekétkeztetés térítési díjának megfizetésére.

A Gyvt. 148. § (5) bekezdése normatív kedvezményt biztosít, melynek értelmében az ott meghatározott személyi kör részére az intézményi térítési díj vonatkozásában 50%-os mértékű kedvezményt biztosít a törvényalkotó.

Az intézményi térítési díj alapja az ételmezés nyersanyagköltségének egy ellátottra jutó napi összege. Ennek alapulvételével állapítja meg az intézményvezető a személyi térítési díjat, figyelemmel a napi összeg általános forgalmi adóval növelt összegére, az igénybe vett étkezések számára, valamint a normatív kedvezményekre.

A Gyvt. felhatalmazó szabálya – az intézményi térítési díjra vonatkozó kedvezmények érintetlenül hagyása mellett – a személyi térítési díjhoz kapcsolódó, egyéni rászorultságtól függő kedvezménysszabályok megalkotására adott felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak. Mindez nem jelenti azt, hogy az intézményi térítési díj vonatkozásában a törvényalkotó által biztosított normatív kedvezmények érvényesülését a helyi szabályozás során – hátrányos megkülönböztetést okozva – kizárták volna.

A szabályozási koncepció kereteit a Gyvt. felhatalmazó szabálya állapította meg, amely az önkormányzati rendelet által alkalmazható csoportképzés alapjául az egyéni rászorultságot határozta meg.

A felhatalmazó szabály végrehajtásaként megalkotott norma az Ör. 19. §-a. Az Alkotmánybíróság ezért a jelen esetben a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor arra volt tekintettel, hogy az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b*) pontja az egyéni rászorultság keretszabályait miként alakította ki.

Az indítványozó által kifogásolt fordulat – „aki normatív térítési díjkezdményben nem részesül” – a Gyvt. 148. § (5) bekezdése által meghatározott négy személyi kört zár ki az egyéni rászorultságon alapuló személyi térítési díjkezdményhez a helyi önkormányzat által nyújtott támogatásokból: *a*) azokat, akik rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek, melynek feltételeit a Gyvt. 19. §-a határozza meg és akik esetében a rászorultságukat a törvény deklarálja; *b*) három, vagy több gyermekes családok gyermekeit; *c*) a tartósan beteg, vagy fogyatékos gyermekeket; *d*) a kollégiumi, externátusi elhelyezésben részesülő gyermekeket.

A Gyvt. 148. §-a alapján az is megállapítható ugyanakkor, hogy a fenti személyi kör az intézményi térítési díj vonatkozásában normatív kedvezményben részesül.

A helyi önkormányzat az általa nyújtott gyermekétkeztetési támogatás meghatározásánál köteles figyelemmel lenni a törvényben foglaltakra, s a törvényi szinten már elrendelt normatív térítési díjkezdményre. A helyi önkormányzat ugyanakkor nem köteles arra, hogy a törvényalkotó által támogatottakat ismételt kedvezményben részesítse. A helyi önkormányzat tárgyilagos mérlegelés szerint döntött úgy, hogy nem ad gyermekétkeztetési támogatást azoknak, akik normatív kedvezmény formájában mindezt már megkapták. Így az utóbbiak nincsenek kizárva a gyermekétkeztetési támogatásból, csak a kedvez-

ményt nem a helyi önkormányzattól, hanem a törvény alapján kapják meg. Ezzel a szabályozással tehát a helyi önkormányzat – figyelemmel a törvényi szabályozásra is – éppen egyenlő feltételeket teremtett.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata alapján megállapította, hogy a helyi jogalkotó a törvény felhatalmazását nem lépte túl és a kifogásolt szabályozás nem valósít meg alkotmányellenes megkülönböztetést. Az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b)* pontja az azonos szabályozási koncepció hatálya alá tartozó jogalanyokkal szemben – jelen esetben az önkormányzat területén élő és arra rászoruló személyek között – nem valósított meg alkotmányellenes megkülönböztetést. A kifogásolt szabályozás nem sérti tehát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően az alkotmányjogi panaszt elutasította.

2.3. Tekintettel arra, hogy alkotmányellenes megkülönböztetést nem valósított meg a helyi jogalkotó, ezáltal az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott, vélelmezett jogsérelem nem következett be.

Mivel a kifogásolt jogszabály alkalmazása nem vezetett jogsérelem okozására, ezért az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban nem vethető fel az Alkotmány 16. §-ának, 17. §-ának és 67. § (1) bekezdésének sérelme sem.

A jogalkotó – figyelemmel a Gyvt. rendelkezéseire is – az arra rászorultak körében kiterjedt, kellően differenciált szabályt alkotott a gyermekétkeztetésre vonatkozó térítési díj fizetés alóli mentességek személyi körének meghatározásakor, ezért az Alkotmánybíróság ezen összefüggések alapján is arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott, ezért azt a fenti alkotmányi rendelkezések vonatkozásában is elutasította.

2.4. Az indítványozó állítása szerint az Ör. 19. § (1) bekezdésének *b)* pontja nem felel meg az Egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek sem.

Az Abtv. 1. § *c)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Az Abtv. 1. § *c)* pontja szerinti vizsgálatra irányuló indítványnak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, ezért az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásában az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *c)* pontja szerint visszautasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1114/H/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/1997. (I. 21.) önkormányzati rendelete 22/A. § (2) bekezdése törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) a törvényességi észrevételét nem fogadta el – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/1997. (I. 21.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) 22/A. § (2) bekezdése törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ezt a rendelkezést az Ör. módosításáról szóló 31/2005. (VI. 27.) önkormányzati rendelet iktatta be. A módosítás lényege az, hogy a napirendi pontok tárgyalása előtt a képviselőcsoport nevében három percen belül felszólalási lehetőség, a Közgyűlés bármely tagja a napirendi pontok tárgyalása után szólhat fel három percen. A hivatalvezető álláspontja szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságát, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 19. § (1) bekezdésében megfogalmazott képviselői egyenjogúság elvét.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja

meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület :

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

(2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

2. Az Ötv. rendelkezései:

„12. § (1) A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára.”

„14. § (1) A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelenlévő települési képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges.”

„15. § (1) Minősített többség szükséges a 10. § a), b), e), f), g) pontban foglalt ügyek, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez, a képviselő kizárásához [14. § (2) bek.], valamint a 12. § (4) bekezdésének b) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.

(2) A minősített többséghez a megválasztott települési képviselők több mint a felének a szavazata szükséges.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

„18. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.”

„19. § (1) A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelességei azonosak. A települési képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen a 32. § szerint esküt tesz.

(2) A települési képviselő:

(...)

b) kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni; illetőleg kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;

c) tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;

(...)

f) köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.”

3. Az Ör. rendelkezései :

„22/A. § (1) Napirenden kívüli (napirend előtti, napirend utáni) felszólalás a napirenden nem szereplő, interpelláció, kérdés tárgykörébe nem tartozó, a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben tehető. A felszólalási szándékot az ülést megelőző munkanapon 12.00 óráig írásban kell eljuttatni a polgármesternek, egyidejűleg közölni kell a felszólalás tárgyát és okát. A napirenden kívüli felszólaláshoz csak a polgármester, illetve a személyében érintett szólhat hozzá legfeljebb három percben.

(2) A napirendi pontok tárgyalása előtt a képviselőcsoport nevében annak vezetője vagy az általa megbízott személy egy alkalommal, három percben szólhat fel.

(3) Napirendi pontok tárgyalása után a Közgyűlés bármely tagja egy alkalommal, legfeljebb három percben szólhat fel.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 61. §-ának, a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának tartalmával. Megállapította: „a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak. (. . .) Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171.] „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánítás anyajoga felőleli a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. E két jog kölcsönösen feltételezi egymást és az Alkotmány 61. §-a mindkettőt ugyanúgy biztosítja.” Ugyanakkor az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy „a vélemény-szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell ér-

telmezni.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 354.]

A véleménynyilvánítás jogának korlátlanlanságát valló véleményekkel szemben az „Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a demokratikus társadalomban elengedhetetlen gyakorlása azonban – az alkotmányos keretek között – korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogot korlátozó normáknak ki kell elégíteniük a szükségesség és arányosság követelményét.” [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 206.] „Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésben megállapított szabad véleménynyilvánítás joga azt jelenti, hogy bárki gondolatát, meggyőződését szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja.” (987/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 529.)

2. A hivatalvezető a törvénysértést állító álláspontját a következőként részletezte:

„Az SZMSZ új 22/A. §-a szerint azoknak a képviselőknek, akik – a rendelet 15. §-ban meghatározottak szerint – képviselő csoportot hozhatnak létre, a (2) bekezdés alapján napirend előtt kifejthetik véleményüket a képviselőcsoport vezetője vagy az általa megbízott személy útján. Emellett a (3) bekezdés szerint, amikor napirend után bármely közgyűlési tag felszólalhat, szintén lehetőséget kapnak az ülésen felszólalni. (...) Az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kifejtettek értelmében a szabad mandátum elvéből következően a képviselő saját döntése alapján csatlakozhat képviselőcsoporthoz, azt kötelezővé tenni számára nem lehet. (...) A többletjogok szabályozásának módját illetően merül fel alkotmányossági aggályom, mely szerint a képviselők napirend előtti véleménynyilvánítási jogosítványai csak abban az esetben érvényesíthetők, amennyiben képviselőcsoporthoz csatlakoznak. Az Alkotmánybíróság korábban idézett határozatában azonban kifejtette, hogy szabad mandátum és a képviselői jogegyenlőséget a képviselőcsoportok jogosítványainak kialakítása során kell figyelembe venni. Ebből következően az Ör. szabályozása értelmében a képviselői véleménynyilvánítási jog korlátozott a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők esetében.”

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott rendelkezések által sérül-e a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők véleménynyilvánítási joga, sérül-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadsága, sérül-e a képviselők jogegyenlősége, azaz az Ötv. 19. § (1) bekezdése.

a) Az Alkotmánybíróság a 308/B/2000. AB határozattal (a továbbiakban: Abh.) – amelyre a hivatalvezető is hivatkozik – olyan beadványt bírált el, amely annak az önkormányzati szabályozásnak az alkotmányellenességét állította az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapozva, hogy a napirendi pontok vitájában egy képviselő csupán egyszer szólhat hozzá és mindössze 3 percen. Az Abh. (ABH 2001, 1380–1385.) elutasítva a beadványt különösen a következőkre mutatott rá:

„A helyi önkormányzatok működésének szervezeti kereteit és rendjét, néhány garanciális szabályon túl, az Ötv. keretjelleggel szabályozza. Az Ötv. a képviselő-testület működése tekintetében az alapvető, garanciális szabályokat határozza meg (határozatképesség, a döntéshozatal, az érvényes döntés feltételei, a képviselő-testület aktusai, a jegyzőkönyv hitelessége, rendeletek kihirdetése). Az Alkotmány a 44/A. § (1) bekezdésében a helyi önkormányzatok alapjogai, alapvető hatáskörei közé sorolja a képviselő-testület azon jogát, hogy a törvény keretei között önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét. Ennek alapján az önkormányzati szabályozás, a szervezeti és működési szabályzat rendezési körébe tartozik az ülés menetének, a tanácskozás rendjének, a kérdések, a hozzászólások, a vita lezárása stb. részletes szabályainak a meghatározása. Az Ötv. 18. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatát rendeletben határozza meg. A rendelet elfogadásához az Ötv. 15. § (1) bekezdése alapján minősített többség, a testület tagjai több mint a felének igen szavazata szükséges. Minősített többséggel a képviselő-testület a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat.”

Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az indítványban kifogásolt rendelkezés nem jelenti, nem eredményezi a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának tartalmi korlátozását. A szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogából ugyanis nem következik az, hogy képviselő-testület ülésén a testület tagjai korlátlan számban és időtartamban szólhatnak hozzá.

Az Abh. vizsgálta, hogy az önkormányzati képviselőnek általában és az adott napirendhez kapcsolódóan milyen lehetősége van véleménye szabad kinyilvánítására. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Az önkormányzati képviselő, mint minden állampolgár, a véleményét szabadon kinyilváníthatja; ebben a tekintetben a támadott rendelkezés nem jelent korlátozást.

Az önkormányzati képviselőnek az önkormányzat működési körében több lehetősége van véleménye szabad kinyilvánítására, ezeknek csak egyike a képviselő-testület ülésén való hozzászólás. A képviselő-testület munkájához kapcsolódóan:

- a képviselőnek rendelkezésére áll minden helyi nyilvános fórum, pl. helyi tv, rádió, sajtó;
- a képviselő részt vehet bármely bizottság ülésén, ahol nem korlátozott a hozzászólás ideje;
- a képviselő részt vehet a döntések előkészítésében [Ötv. 19. § (1) bekezdés];
- a képviselő írásban is benyújthatja a hozzászólását, amelyet kérésére a jegyzőkönyvhöz kell csatolni;
- a döntést követően is a képviselő rendelkezésére állnak a nyilvánosság helyi fórumai, ahol kifejtheti a véleményét.”

b) Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők véleménynyilvánítási jogát szabályozó önkormányzati rendeletek kapcsán több más tartalmi kérdésben is állást foglalt már.

A 33/1998. (VI. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: „a vizsgált esetben határozott különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok – korlátozhatják. Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis a testületnek, mint autonóm közösségnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálják a testület zavartalan működését. Ezek a helyi szabályok gyakorlatilag olyan „tűrés határt” vonnak meg, amelyen belül maradva még biztosítható az érdemi testületi működés.” (ABH 1998, 260–261.)

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az önkormányzati működés egyik legfontosabb formája a képviselő-testület munkája. Következik ez abból, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése (Alkotmány 42. §). A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg népszavazással gyakorolják [Alkotmány 44. § (1) bekezdés]. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik [Ötv. 9. § (1) bekezdés]. Mindezekből következik, hogy a népszavazás mellett önkormányzati ügyekben a meghatározó szerep a képviselő-testületé.

Az önkormányzati képviselő a választópolgárok érdekeit képviseli [Ötv. 19. § (1) bekezdés], köteles részt venni a képviselő-testület munkájában [Ötv. 19. § (2) bekezdés *f*) pont]. Ez a kötelezettség értelemszerűen a képviselő jogát is jelenti a képviselő-testület munkájában való részvételre, amely magában foglalja az ülésen való részvétel, a kérdés, a hozzászólás, a javaslatétel jogát.

Az Abh. külön kiemelte: „a megalapozott testületi döntés feltétele az eltérő álláspontok, vélemények tisztázása, a beterjesztett javaslat elfogadása, illetőleg elvetése mellett szóló érvek, indokok ismerete. A képviselői vélemények tömören is elmondhatók és részletesen is kifejthetők. A képviselő-testületi üléseken hosszan tartó viták is kialakulhatnak. A tanácskozás elhúzódásának megelőzése indokolhatja a tanácskozás kereteinek a szervezeti és működési szabályzatban való megvonását.”

3. A hivatalvezető indítványa a törvényellenességet arra alapítja, hogy az egyéni képviselőnek többlet jogosítványa van a hozzászólásra akkor, ha tagja képviselőcsoportnak, ezt a jogot csak úgy szerezheti meg, ha képviselőcsoporthoz csatlakozik, márpedig a szabad mandátum elve alapján erre nem kötelezhető. Ezért állítja az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének és az Ötv. 19. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. minden képviselőnek azonosan biztosítja a napirend utáni fel-

szólalás lehetőségét a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben. A képviselők jogai tehát ebben a tekintetben egyenlőek, nem merül fel az Ötv. 19. § (1) bekezdésének a sérelme.

Az Ör. 22/A. § (2) bekezdése a napirend előtti felszólalás lehetőségét a város egészét érintő, halaszthatatlan ügyben a képviselőcsoportnak biztosítja, annak vezetője vagy az általa megbízott személy élhet ezzel a lehetőséggel egy alkalommal és három percen. A napirend előtti felszólalás joga tehát nem egyéni képviselői jog az Ör. alapján, hanem egy testületet, a képviselőcsoportot megillető jog. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján a képviselő-testület törvény keretei között önállóan alakítja a szervezetét és működési rendjét, megilleti a szervezetalakítás szabadsága. Az Ötv. 22. § (1) bekezdés alapján a képviselő-testület határozza meg a bizottsági szervezetét. (Törvény bizottság megalakítását kötelezővé teheti.) Az Ötv. 28. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában településrészi önkormányzatot hozhat létre. Sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem rendelkezik képviselőcsoportról, a szervezetalakítási szabadságból következően azonban a képviselő-testület rendelkezhet képviselőcsoport alakításáról.

Az Ör. 15. § (1) bekezdése szerint: „Képviselőcsoport alakításához legalább három képviselő szükséges. A képviselőcsoport megalakulását, megszüntetését a polgármester útján írásban kell a Közgyűlésnek bejelenteni.” A képviselőcsoportot tehát maguk a képviselők alakíthatják meg. Korlátozó szabály az Ör. 15. § (3) bekezdésében található annyiban, hogy egy párthoz tartozó képviselők egy képviselőcsoportot hozhatnak létre. A képviselő-testület testületi szerveinek (bizottság, részönkormányzat, képviselőcsoport) a képviselő-testület feladatát, hatáskört, a képviselő-testület működéséhez kapcsolódó jogokat állapíthat meg. Ezek a jogok – így a napirend előtti felszólalás joga – nem egyéni képviselői jogok, hanem a testületet, jelesül a képviselőcsoportot megillető jogok. A testületet megillető jogok nem állíthatók szembe a képviselők egyéni jogaival. Következésképpen a támadott rendelkezés nem ellentétes az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, nem ellentétes az Ötv. 19. § (2) bekezdésével sem, így nem ütközik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

841/E/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 139/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés *d*) pontjával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott, majd kiegészített kérelmében az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról szóló 2001. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Eük.tv.) 12. § (1) és (4) bekezdését, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Etv.) 2. § (8) bekezdését, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Lv.tv.) 17. §-át és 19. § (1) bekezdését érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és az Eük.tv. 12. § (4) bekezdése valamint az Etv. 2. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó kérte a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.1.) 7. § (1) bekezdés *f*) pontját érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is. Az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét elkülönítette és jelen eljárásban bírálta el, az előbbieken ismertetett indítvány rész tárgyában pedig – az indítvány visszavonására tekintettel – az eljárást a 741/E/2002. szám alatt megszüntette.

2. A Korm.r.1. 7. § (1) bekezdés *f*) pontja alapján korlátlan számú utazásra érvényes 50%-os kedvezményű menetjegy igénybevételére jogosult az egyházi intézmények, társadalmi szervezetek, továbbá az alapítványok azon dolgozója, aki azonos munkakört tölt be az *e*) pontban meghatározott (közalkalmazotti vagy közszolgálati jogviszony keretében foglalkoztatott) dolgozókkal. Az indítványozó szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mert ezeket az egyházi intézmények (vagyis az egyház önálló képviselői szerveivel rendelkező, jogi személynek minősülő szervezeti egysége) dolgozóinak biztosított kedvezményeket az egyházi jogi

személy által ugyanazon tevékenységi körre a polgári jog szabályainak megfelelően létrehozott és fenntartott közhasznú társaságok dolgozói részére nem biztosítja. Az indítványozó szerint a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül zárta ki az egészségügyi közszolgáltatásra alapított közhasznú társaságok dolgozóit a kedvezményes utazás igénybevételétől, ezért sérül az Alkotmány 70/A. §-ának a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezése.

3. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdésekor megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Korm.r.1.-et a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 139/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.2.) 28. §-a 2006. július 1. napjával hatályon kívül helyezte. A Korm.r.2. 8. § (1) bekezdés *d*) pontja azonban lényegét tekintve megegyezik a kifogásolt rendelkezéssel. Az indítványozó által felvetett probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll – tekintettel arra, hogy továbbra sem biztosít a jogalkotó utazási kedvezményt az egészségügyi közszolgáltatás céljából létrehozott közhasznú társaság dolgozói számára –, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot állandó gyakorlata szerint a hatályos rendelkezésekkel összefüggésben folytatta le. [4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.]

II.

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

2. A Korm.r.1. érintett rendelkezése: „7. § (1) Korlátlan számú utazásra érvényes 50%-os kedvezményű menetjegy igénybevételére jogosult:

(...)

e) a költségvetési szervek és intézmények – beleértve az önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szervezetek is – közalkalmazotti vagy közszolgálati jogviszony (ideértve a bírói, az igazságügyi és az ügyészségi szolgálati viszonyt is) keretében foglalkoztatott – valamint a közigazgatási szerveknél 2001. június 30-ig ügykezelőként, illetve fizikai alkalmazottként foglalkoztatott és 2001. július 1-jétől munkaviszony keretében továbbfoglalkoztatott – dolgozója;

f) az egyházi intézmények, a társadalmi szervezetek, továbbá az alapítványok azon dolgozója, aki azonos munkakört tölt be az *e*) pontban meghatározott dolgozókkal

kórházakban, szeretetotthonokban, alsó-, közép- és felsőfokú oktatási és nevelési intézetekben stb.;

3. A Korm.r.2. érintett rendelkezése:

„8. § (1) Korlátlan számú – a Fát. mellékletének 1. pontjában meghatározott, díjszabási övezetektől függő összeggel csökkentett – kedvezményes menetjegy igénybevételére jogosult:

(...)

c) a költségvetési szervek és intézmények – beleértve az önkormányzati költségvetésből gazdálkodó szerveket is – közalkalmazotti vagy közszolgálati jogviszony (ideértve a bírói, az igazságügyi és az ügyészségi szolgálati viszonyt is) keretében foglalkoztatott – valamint a közigazgatási szerveknél 2001. június 30-ig ügykezelőként, illetve fizikai alkalmazottként foglalkoztatott és 2001. július 1-jétől munkaviszony keretében továbbfoglalkoztatott – dolgozója;

d) az egyházi intézmények, a társadalmi szervezetek, továbbá az alapítványok azon dolgozója, aki azonos munkakört tölt be a c) pontban meghatározott dolgozókkal kórházakban, szeretetotthonokban, alsó-, közép- és felsőfokú oktatási és nevelési intézetekben stb.;

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több alkalommal is vizsgálta a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló, korábban hatályban volt kormányrendeletek egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. [1326/B/1990. ABH 1991, 779, 781.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 420.; 1482/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 602, 605.; 339/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1317, 1320.; 531/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1335, 1338.; 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89, 129.] A jelen eljárásban vizsgált indítvány a most hatályos jogszabály más rendelkezését érinti, és annak más alkotmányos összefüggését veti fel. Mivel az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezés tekintetében res iudicata nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

2. Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesi-

tésének lehetőségétől. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]

3. Az Alkotmánybíróság 1482/B/1995. AB határozatában megállapította, hogy a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények többsége a szociális ellátás állami rendszerébe illeszkedik. Ebben a feladatkörében a Kormánynak önálló, külön törvényi felhatalmazástól független rendeletalkotási joga és kötelessége is van. „Abban a széles körű mérlegelési jogkörben, amely a jogalkotónak a mentességek és kedvezmények meghatározásánál rendelkezésre áll, tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra –, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai és egyéb célkitűzéseket. A kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 281.]” (ABH 1996, 602, 604.)

4. Az Alkotmánybíróság fentiekre tekintettel megvizsgálta, hogy az indítványozó által állított szabályozási hiány következtében sérül-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalmának alkotmányos követelménye.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az el-

térő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Az Alkotmánybíróság általános követett gyakorlata szerint a jogalanyok közötti megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó azonos jogi helyzetben lévő, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 3. §-a szerint a közhasznú szervezetre minősíthető szervezet közhasznú jogállását a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú szervezatként való nyilvántartásba vétellel szerzi meg. A közhasznú szervezetek a közfeladataik ellátásához a Ksztv.-ben meghatározott kedvezményekben részesülnek. Az Ltv. 13. §-a szerint az egyház a nyilvántartásba vétellel nyeri el jogi

személyiségét. Az egyház, és ha az alapszabály így rendelkezik, az egyház önálló képviselői szervvel rendelkező, jogi személynek minősülő szervezeti egysége (szervezete, intézménye, egyházközsége stb.) jogi személy. A közhasznú szervezetek és az egyházi intézmények eltérő jogállásúak, eltérő jogokkal és kötelezettségekkel bírnak, az általuk foglalkoztatottak nincsenek azonos jogi helyzetben, nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozóknak.

Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotó nem egy csoportba tartozók között tett megkülönböztetést a kedvezmények biztosítása szempontjából, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányi rendelkezést nem sértette meg azzal, hogy nem biztosította az egészségügyi közszolgáltatást végző közhasznú társaságok dolgozói számára az egyházi intézmények dolgozóit megillető utazási kedvezményeket. Az Alkotmánybíróság sem a jogalkotói kötelezettség elmulasztását, sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét eredményező szabályozási hiányt nem állapított meg, ezért a Korm.r.2. 8. § (1) bekezdés d) pontját érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

668/B/1998. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 44. § (1) bekezdése tekintetében az indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó saját ügyét ismertetve előadta, hogy 1996 novemberében benyújtott öregségi nyugdíj megállapítása iránti igénye elbírálásakor a nyugdíj összegének megállapítása során – az akkor érvényben volt jogszabályok szerint – nem minden munkavégzésre irányuló jogviszonyból származó jövedelmét vettek figyelembe. A határozatot megfellebbezte, majd a másodfokú határozatot bíróság előtt megtámadta. Az elutasító döntést követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és utólagos normakontroll keretében kérte a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát.

Álláspontja szerint a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: Tbtv.) 44. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében, valamint 70/E. §-ában foglaltakat, ezért kérte annak visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Ezzel egyidejűleg kérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Ez utóbbi jogszabályi rendelkezés tartalmát nem kifogásolta az indítványozó, sőt – állítása szerint – a jogalkotó ezzel orvosolta az általa jelzett problémát. Arra kérte az Alkotmánybíróságot, hogy visszamenőleges hatállyal semmisítse meg a Tny. 22. § (1) bekezdését, ami szerinte lehetővé tenné nyugdíja újra megállapítását.

II.

Az indítványozó két kérelmet terjesztett elő. Ezek egyike sem alkalmas érdemi elbírálásra az alábbiak szerint.

1. Az első indítvány a Tbtv. – az a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1993. évi VIII. törvény 13. §-a értelmében 1993. március 1-jei hatállyal beiktatott – 44. § alkotmányellenességének megállapítását és hatálybalépésig visszamenőleges megsemmisítését kéri. Érvelésének lényege, hogy alkotmányellenes volt a Tbtv. annyiban, hogy a 103/B. § és 103/D. §-a alapján olyan jövedelem után is kötelező volt a társadalombiztosítási járulékot fizetni, amely nem képezett a törvény 44. §-a szerint nyugdíjalapot.

Az indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, mert a Tbtv. már nem hatályban lévő jogszabály. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény mellékletének a) pontja értelmében a Tbtv. 1998. január 1-jével hatályon kívül helyezésre került. Az Alkotmánybíróság főszabályként hatályban lévő jogszabály alkotmányossági vizsgálatát végzi el. Hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezés esetén a vizsgálat lefolytatására csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz, illetve 38. §-a szerinti bírósági eljárás keretében történt kezdeményezés alapján van lehetőség. [pl.: 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 114.]

Tekintettel arra, hogy jelen ügy nem alkotmányjogi panasz, illetve nem bírói kezdeményezés alapján indult, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a már hatályon kívül helyezett jogszabály vizsgálatára így az erre irányuló indítványt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003. 2065.) (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § f) pontja értelmében – az érdemi vizsgálat mellőzésével visszautasította.

2. A második indítvány a társadalombiztosítási nyugdíj összegének kiszámítását jelenleg szabályozó, hatályos jogszabály, a Tny. 22. § (1) bekezdése alkotmányelle-

nességének vizsgálatát kéri a Tbtv. 44. §-a alkotmányellenességére felhozott indokai alapján.

Az indítványozó maga is elismeri azonban, hogy a Tny. 22. §-a nem alkotmányellenes, pusztán azt kifogásolja, hogy „csak 1997. január 1-jétől kezdődően vehető figyelembe (...) az összes biztosítási jogviszonyból származó jövedelem.” Ez az indítványozó álláspontja szerint az egyetlen, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének és 70/E. §-ának megfelelő szabályozási mód.

Az előterjesztett indítvány érdemben nem bírálható el.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak az eljárásban elérhető célra – esetünkben a jogszabály megsemmisítésére – irányuló „határozott kérelmet” kell tartalmaznia. Jelen indítvány a Tny. 22. § (1) bekezdés megsemmisítését – szavai szerint az alkotmányossági vizsgálat „kiterjesztését” és „alkotmányosított voltának megállapítását” – kéri, azonban érveléséből világosan kitűnik, hogy a Tny. 22. § (1) bekezdését alkotmányosnak tartja.

Az Abtv. értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközei és az Alkotmány rendelkezései összhangjának vizsgálatára terjed ki. Az Abtv. 40. §-a kimondja, hogy alkotmányellenesség megállapítása esetén az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A megsemmisítés előfeltétele tehát az alkotmányellenesség megállapítása. A megsemmisítés következtében a jogszabály hatályát veszti, mégpedig az alkotmánybírósági határozat közzétételének napjával, s e naptól kezdve azt nem lehet alkalmazni. Az Abtv. azonban azt is rögzíti [43. § (2) bekezdés], hogy a jogszabálynak, vagy állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megsemmisítése nem érinti a határozat közzétételéig létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat, kötelezettségeket. A megsemmisített jogszabály hatálybalépése előtti jogviszonyokra való alkalmazását az Abtv. éppúgy nem teszi lehetővé, mint ahogyan nem írhatja elő az Alkotmánybíróság valamely az Alkotmánynak megfelelő – nem alkotmányellenes – jogszabály visszamenőleges alkalmazását sem.

A kifejtett indokok alapján az indítványban foglalt kérelem teljesítésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, így az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt e részében is – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2006. november 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1028/B/2000. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény 267. § (2) bekezdésének „a 67. § (7) bekezdése,” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 67. §-a (9) bekezdése c) pontja 2004. december 31-ig hatályban volt *ck*) alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s**I.**

1. Az indítványozó szerint az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 267. § (2) bekezdésének a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja-tv.) 67. § (7) bekezdését 2001. január 1-jével hatályon kívül helyező rendelkezése ellentétes a jogállamiság és a jogbiztonság követelményével és ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az Szja-tv. a tőkejövedelmek egy speciális csoportjára vonatkozóan nyújtott adókedvezményt: azok a magánszemélyek ugyanis, akik a kedvezmény hatályossága alatt vásároltak tőkeszámlára helyezhető értékpapírt abban a tudatban, hogy annak eladásakor árfolyamnyereségük 0%-kal fog adózni, 2001. január 1-je után értékesítéskor a megváltozott szabályozás következményeként árfolyamnyereségüknél a kedvezménymegvonás utáni, azaz 20%-os adóval kell számolniuk.

2. Az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamhoz tartozó jogbiztonságot a pénzügyeket szabályozó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2001. évi LXXIV. törvény 91. §-a, amely az Szja-tv. 67. §-át módosította 2002. január 1-jétől.

Az Szja-tv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, módosított 67. §-a (9) bekezdésének c) pontja *ck*) alpontja értelmében – a 67. § (9) bekezdés c) pontja *ca*)–*cj*) alpontjaiban nem említett jogcímen vagy más módon megszerzett értékpapír esetében, az árfolyamnyereségből származó

zó jövedelemre vonatkozó rendelkezések alkalmazásában – az értékpapír megszerzésére fordított érték nulla.

A módosítást megelőzően az Szja-tv. 67. § (2) bekezdésének utolsó mondata 2002. január 1-je előtt úgy rendelkezett, hogy ha a megszerzésre fordított összeg az Szja-tv. 67. § (2) bekezdése első, második és harmadik mondata tételes rendelkezései szerint nem állapítható meg, akkor a bevétel 25 százaléka az árfolyamnyereség.

Mintthogy fő szabály szerint árfolyamnyereségnek az értékpapír elidegenítéséért kapott bevételnek az értékpapír megszerzésére fordított összeget (értéket) meghaladó része minősül, a módosítás visszamenőleges hatályú, kedvezőtlenebb helyzetbe hozza azokat a befektető állampolgárokat, akik a módosítást, 2002. január 1-jét követően tesznek szert értékpapír elidegenítéséért kapott bevételre.

II.

1. A Tv. 267. § (2) bekezdésének „a 67. § (7) bekezdése,” szövegrésze alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság a 28/B/2001. AB határozatban már vizsgálta (ABH 2002, 1209.). Az indítvány a jelen ügyben elbírált indítványban foglaltakkal azonos okból állította a Tv. 267. § (2) bekezdésének „a 67. § (7) bekezdése,” szövegrésze alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065, a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának c) pontja szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).

A jelen esetben megállapítható, hogy az indítvánnyal azonos tartalmú indítványokat az Alkotmánybíróság már elbírált, ezért az Alkotmánybíróság a Tv. 267. § (2) bekezdésének „a 67. § (7) bekezdése,” szövegrésze vonatkozásában a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

2. Az Szja-tv. 67. §-át 2005. január 1-jétől módosította az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 16. §-a. A módosítás eredményeképpen az Szja-tv. 67. § (9) bekezdése a) pontja *ak*) alpontja szerint az árfolyamnyereségből származó jövedelemre vonatkozó rendelkezések alkalmazásában az értékpapír megszerzésére fordított érték – az *aa*)–*aj*) alpontban nem említett jogcímen vagy módon megszerzett értékpapír esetében – a megszerzés érdekében, az értékpapír átruházásáig a magánszemély által teljesített, igazolt rész.

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvény 19. § (2) bekezdése 2006. január 1-jei hatállyal módosította az Szja-tv. 67. §-a (9) bekezdése a) pontját, az Szja-tv. 67. §-a (9) bekezdése a) pontjának

ak) alpontja helyébe más rendelkezést léptetett, és azt al) alponttal egészítette ki. Az al) alpont szerint árfolyamnyereségből származó jövedelemre vonatkozó rendelkezések alkalmazásában az értékpapír megszerzésére fordított érték „az aa)–ak) alpontban nem említett jogcímen vagy módon megszerzett értékpapír esetében a megszerzés érdekében, az értékpapír átruházásáig a magánszemély által teljesített, igazolt rész”.

Megállapítható, hogy az Szja-tv. 67. §-a már nem tartalmazza azt a szabályt, amelynek alkotmányellenességét az indítványozó állította.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges. Mivel jelen ügyben az indítvány az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az eljárását megszüntette.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

102/E/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 41. §-ával összefüggésben mulasz-

tásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt indított eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó országgyűlési képviselők mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságnak, arra hivatkozással, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy ha év közben a körülmények olyan mértékben változnak meg, hogy ezek a központi költségvetés tervezett egyenlegét jelentős mértékben pozitívan befolyásolják, a Kormánynak pótköltségvetést kell benyújtania.

Az indítványozók sérelmezték, hogy az Áht. 41. §-a csak abban az esetben teszi a Kormány számára kötelezővé a pótköltségvetési törvényjavaslat benyújtását, ha a körülmények olyan módon változnak meg, hogy ezek az alrendszerek költségvetéseinek tervezett egyenlegét tartósan és jelentősen veszélyeztetik. Az Áht. tehát csak a költségvetés hiánya tekintetében határozza meg, hogy mely esetekben jogosult a hiány orvoslására a kormány, és mely szint fölött köteles az Országgyűlés elé terjeszteni a költségvetési törvény módosítását. A költségvetési többlet tekintetében azonban hasonló szabályozást az Áht. nem tartalmaz.

Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy ez a mulasztás sérti az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének d) pontját, amely szerint „az Országgyűlés megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”.

Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés több alkalommal módosította az Áht. 41. §-át. Legutóbb „a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről” szóló 2004. évi CXXXV. törvény 88. § (16) bekezdése az Áht. 41. §-át a következőképp módosította:

„41. § (1) A Kormány költségvetési törvényt módosítást köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes egyenlegeinek a költségvetési törvényben megállapított összege a jóváhagyottól legalább ezek kiadási főösszege együttes összegének 2,5%-ával tér el.

(2) A Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes egyenlegeinek a költségvetési törvényben megállapított összege a jóváhagyottól legalább ezek kiadási főösszege együttes összegének 5%-ával tér el.”

Az Áht. hatályos szabályai tételesen meghatározzák, hogy milyen eltérés (akár költségvetési többlet, akár költségvetési hiány) esetén köteles a Kormány költségvetési

törvénymódosítást, illetve pótköltségvetési törvényjavaslatot benyújtani, az Országgyűlés tehát az indítványnak megfelelő tartalmú rendelkezést alkotott.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

721/D/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság visszautasítja a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvénnyel kapcsolatban előterjesztett azt az alkotmányjogi panaszt, amely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn azért, mert a törvényalkotó nem határozta meg a közrend fogalmát.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó 2002. szeptember 25-i beadványában alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. 2002. november 26-i kiegészítő beadványát is figyelembe véve az indítványozó az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 7. §-ának (1) bekezdését sértő helyzet fennállását állítja arra hivat-

kozással, hogy a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbtv.) nem határozza meg a közrend fogalmát.

Az indítványozó beadványaiból és a becsatolt iratokból megállapítható, hogy több éve perek folytak gazdasági társaságból tagkizárást kimondó társasági határozat tárgyában meghozott választottbíróági határozat végrehajtásának kérdésében. Az indítványozó a választottbíróági határozat érvénytelenítése iránt pert indított arra hivatkozva, hogy a határozat közrendbe ütközik. A Legfelsőbb Bíróság, mint másodfokú bíróság Gf. VI. 30.848/1997/8. számú ítéletével helyben hagyta az első fokú bíróságnak azt az ítéletét, amely az indítványozó keresetét elutasította. Ezt követően újabb per indult a társasági tagság és a cégjegyzési jogosultság cégjegyzékbe történő bejegyzése tárgyában. A Legfelsőbb Bíróság a Gf. VII. 31.015/2001/6. számú jogerős ítéletében hatályában fenntartotta az első fokú bíróságnak a cégbejegyző végzését. A Legfelsőbb Bíróság ítéletének indokolása – többek között – megállapította, hogy a cégbejegyzés alapját választottbíróági határozat képezte, de a határozat a közrend kérdésével nem foglalkozott.

2. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését kérte a közrend fogalom meghatározásának hiányára hivatkozva.

Az indítványozónak a Vbtv.-vel kapcsolatban a közrendre hivatkozással előterjesztett keresetét a Legfelsőbb Bíróság, mint másodfokú bíróság Gf. VI. 30.848/1997/8. számú jogerős ítéletében bírálta el, és a választottbíróági határozatát nem minősítette közrendbe ütközőnek. Ezt követően hatvan napon belül az indítványozó nem terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. A Legfelsőbb Bíróságnak a – választottbíróági határozat alapján a cégjegyzékbe történő bejegyzés tárgyában – megindult újabb pert lezáró, Gf. VII. 31.015/2001/6. számú jogerős ítéletében nem merült fel a közrend kérdése. Az indítványozó ennek a 2002-ben hozott határozatnak a kézhezvételétől számított hatvan napon belül nyújtott be alkotmányjogi panaszt, de a panasz tartalmilag az 1997. évi ügyben szereplő kérdésre vonatkozott.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ának (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani.

Az indítványozó a közrend fogalom hiányára vonatkozó alkotmányjogi panaszát több évvel a közrend kérdésében döntést tartalmazó, 1997-ben meghozott Gf. VI. 30.848/1997/8. számú ítélet kézhezvétele, az Abtv. 48. §-ának (2) bekezdésében meghatározott határidő letelte után nyújtotta be. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határo-

zat (ABH 2003, 2065.) 29. §-ának e) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. november 27.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

907/E/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárásban, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat és egyéb indítványokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, továbbá alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

1. Az indítványozó kifejtette, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) ugyan

rögzít a jogalkotással összefüggésben garanciális szabályokat, azonban „a jogalkotó nem gondoskodott arról, hogy az „élő jog” alkalmazására csak az alkotmányos garanciális elvek teljesülése esetén kerülhessen sor.” Ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte.

2.1. Az alkotmányjogi panasz arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy „hiányzik az eljárási garancia a jog előzetes, sőt egyáltaláni megismerésére,” amelynek következtében a vezetése alatt álló cégek adózásával és felszámolásával összefüggésben nem tudta a törvényes intézkedéseket megtenni, illetőleg a felszámolási eljárásban az APEH követelésének jogalapját tisztázni. Ezen alkotmányjogi panasz alapjaként az indítványozó az APEH Dél-budapesti Igazgatóságának, valamint a Fővárosi Bíróság Cégbíróságának a kérésére adott tájékoztató levelére hivatkozott.

2.2. Ugyancsak alkotmányjogi panasszal élt az indítványozó „a Fővárosi Bíróság 1. P. 26. 900/2001/11. számú elsőfokú végzésében foglaltak okán,” amelyben a bíróság a felperes által kártérítés iránt indított pert – idő előttiségi címen – megszüntette. Kérte megállapítani, „hogy hiányzik az eljárási garancia a büntetőeljárás lefolytatásának megakadályozására a bűncselekmény elkövetésének jogi lehetősége esetében”.

2.3. Az indítványozó egy másik alkotmányjogi panasza a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXIV. törvény 22. § (1) bekezdésének és 299. § (8) bekezdésének megsemmisítésére irányult azért, mert „hiányoznak az eljárási garanciák az ezen törvényhelyek szabályozásából előálló problémák megoldására.”

Az alkotmányellenességet abban jelölte meg, hogy „a jog előzetes megismerhetősége,” a bírósági szervezet „alkotmányos kontrollja,” a bíróságok és az APEH tisztességes eljárásának feltételei hiányoznak. Ennek következményeként – előadása szerint – 17 adóügyben hozott bírósági határozat ellen élt perújítással. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azonban e határozatokat nem jelölte meg, mellékelte a másik ügyben is csatolt, APEH-nek címzett levelet.

3. Végül az előbbi indítványokkal összefüggésben kérte a hatóságokat tájékoztatásra, a különböző eljárások megszüntetésére, az APEH-et követelése visszavonására kötelezni, továbbá indítványozta annak kimondását is, hogy nyolc cégnél betöltött ügyvezetői tisztsége nem szűnt meg.

II.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványozót több, általa indított ügyben (pl. 133/J/2002., 188/J/2002., 91/J/2002.) – a jelen ügyben benyújtott első beadvány érkezését követően – részletes tájékoztatással látta el, hogy az indít-

vánnyal, illetőleg alkotmányjogi panasszal szemben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) milyen formai és tartalmi feltételeket támaszt, és figyelmeztette a beadvány hiányosságai esetén alkalmazandó jogkövetkezményekre.

Ezért az Alkotmánybíróság nem látta szükségesnek e tájékoztatás megismétlését, tekintettel arra is, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a beadványok olyan tartalmi hibában is szenvednek, hogy érdemi elbírálásra a hiánypótlás után sem lennének alkalmasak.

2. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján, illetőleg az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint valamely beadvány akkor minősül indítványnak, ha pontosan megjelöli a támadott jogszabályhelyeket és a megsértett alkotmányszakaszt, valamint határozott kérelmet tartalmaz. [pl. 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 428.; 23/2002. (VI. 21.) AB határozat ABH 2002, 515, 519–520.; 116/B/2000. AB végzés, ABH 2005, 1586.]

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az alkotmányjogi panaszok e formai feltételek egyikének sem felelnek meg.

Az indítványozó az 1.1. és 1.2. pontban írt alkotmányjogi panasza alapjául két válaszlevelet, illetőleg egy – nem érdemi döntést – tartalmazó, megszüntető határozatot jelölt meg, így nem áll fenn az Abtv. fenti rendelkezésében írt egyik feltétel, a jogerős határozat. De nem utalt jogszabályi rendelkezésre sem, amelynek alkalmazása miatt jogsérelem érte, csupán általánosságban „eljárás garanciák” hiányát (véltetően az adóigazgatási, cégeljárás, illetőleg büntetőeljárásokkal összefüggésben) állította, továbbá nem hivatkozott az Alkotmány rendelkezésére sem.

Az 1.3. pontban vázolt alkotmányjogi panaszban szerepelt a kifogásolt – a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 333. § (6) bekezdése által már hatályon kívül helyezett – jogszabály, amelynek kapcsán az indítványozó mulasztást állított, azonban egyetlen jogerős határozatra sem hivatkozott, és előadásából kitűnően a – rendkívüli jogorvoslattal is – megtámadott határozatokat az eljáró hatóságok nem ezen jogszabály alapján hozták meg, hanem adózással összefüggően. Így ezen indítványi rész tekintetében is hiányoznak az alkotmányjogi panasz az Abtv. által megkívánt formai feltételei.

Mivel az indítványok a szabályozás hiányosságaira hivatkoztak, az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy az Abtv. 48. § (1) szabálya szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának tartalmi feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következék be. Ezért mu-

lasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében – érdemi vizsgálat nélkül – az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány ugyan tartalmaz utalást az Alkotmányra és a Jat.-ra, de az Alkotmánybíróság megítélése szerint annak tartalma nem értelmezhető, mert nem tűnik ki, hogy konkrétan mely jogszabályal összefüggésben és miben nyilvánul meg az állított alkotmányellenesség.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Abtv. 1. §-a alapítja meg, amelynek a)–g) pontjai tételesen felsorolják az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket, h) pontja pedig lehetőséget ad arra, hogy törvény további alkotmánybírósági hatásköröket állapítson meg. Mivel azonban sem az Abtv., sem más törvény nem jogosítja fel az Alkotmánybíróságot az indítványnak megfelelő hatáskör gyakorlására, (a hatóságok meghatározott eljárás utasítására) az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. november 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

917/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 503. § (2) bekezdésének „ülnök vagy bírósági titkár is elláthatja” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz két bírói indítvány érkezett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 503. § (2) bekezdésének „ülnök vagy bírósági titkár is elláthatja” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. A bírói indítványok a támadott – a Be. 501–502. §-aira visszautaló – rendelkezést, kizárólag a Be. 501. § (2) bekezdés III. fordulatában megjelölt eljárás megszüntetéséről szóló határozat hozatalára, ezen belül a Be. 267. § (1) bekezdés c) pontjának utolsó fordulatára, valamint a) , g) és h) pontjaira vonatkozóan kérték megsemmisíteni.

Az indítványozók álláspontja szerint – az indítványban megjelölt esetekben – a vitatott rendelkezés sérti az Alkotmány 45. §-ának a bírói szervezet felépítésére, a 46. § (3) bekezdésének a hivatásos bíró eljárására vonatkozó követelményeit, illetve az 57. § (1) bekezdéséből következő tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezen kívül az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. Cikke 1. pontja, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kihirdetett Egyezmény 6. Cikk. 1. pontja sérelmét is állították.

Indokolásul előadták, hogy a vitatott rendelkezés – az általuk felhívott esetekben – azt jelenti, hogy az ügyek érdemi elbírálását a törvény elvonja az ítélkezési tevékenység ellátására kizárólagosan jogosult bírótól, minthogy a büntetőjogi főkérdések elbírálását is igazságügyi alkalmazottra, illetve ülnökre bizza. Megítélésük szerint a mérlegelést is igénylő, a bűncselekmény megvalósulására és a bűnösség kérdésére vonatkozó döntéshozatal garanciális okokból csak hivatásos bíró feladata lehet. Ez célszerűségi szempontok miatt (a bírák tehermentesítése) sem kerülhető meg különböző jogtechnikai megoldásokkal.

2. A Be. 503. §-át a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény 231. § (1)–(2) bekezdése 2006. július 1-jei hatállyal megváltoztatta, s az indítványokban sérelmezett helyzetet megszüntette.

Az indítványozók a szabályozás megváltozására figyelemmel hozzájuk intézett, az indítvány esetleges módosítására vonatkozó alkotmánybírósági felhívásra – 2006. október 6-án érkezett beadványukban – indítványaikat visszavonták.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Figyelemmel arra, hogy az indítványozók az indítványokat visszavonták, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. számú határozat 31. § d) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) – megszüntette.

Budapest, 2006. november 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

287/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján indult eljárásban meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 148. § (2) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a közös tulajdon megszüntetéséről rendelkező 148. § (2) és (3) bekezdése megsemmisítését kérte az Alkotmány 13. §-ának (1) és (2) bekezdésére hivatkozva. Álláspontja szerint a támadott szabály „a tulajdonostárs ellenkezésének dacára vonja el, ily módon kisa-játítja”, de „nem tartalmazza azokat a különleges garanciákat, amelyeket az Alkotmány a tulajdon elvonásához megkövetel.”

2. Az Alkotmánybíróság a Ptk. 148. §-a (2) és (3) bekezdésének az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésével való ellentétét 829/E/1993. AB határozatában (ABH 1996, 427, 429–430.), illetve 300/B/2003. AB határozatában (ABH 2005, 1164, 1166–1167.) már elbírálta, és a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. §-ának c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a rendelkezésre és ugyanarra az alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány-sértés megállapítását („ítélt dolog”). Ezért az Alkotmánybíróság az indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. november 27.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Erdei Árpád s. k., *Dr. Harmathy Attila s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

793/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 20. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi

CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 20. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

A panasz előterjesztője az Szja tv. 20. § (1) bekezdésének 1998. július 1. és december 31. között hatályos szövegét támadja, amely úgy szól, hogy „a magánszemély csökkentheti az erdő véghasználattal érintett kitermelt vagy lábon álló faállományának értékesítéséből származó bevételét az erről szóló rendeletben megállapított, a befejezett célállományra igényelhető normatív erdőfelújítási támogatási érték legfeljebb 80 százalékanak megfelelő – az Erdőfelügyelőség által erre a célra nyitott, elkülönített számlára befizetett – összeggel”.

Az indítványozó indítványában előadja, hogy 1998 szeptemberében a tulajdonában álló erdőből fakitermelésre adott megbízást egy vállalkozónak, a vételár még abban az évben befolyt. Az adóhatóság területileg illetékes ellenőrzési főosztálya egy 2003-as vizsgálat során megállapította, hogy az indítványozó az 1998-as évre vonatkozó személyi jövedelemadó bevallásában elmulasztotta feltüntetni a fakitermelésből befolyt jövedelmét, ezért az adóhatalék mellett adóbírság és késedelmi bírság megfizetésére kötelezte.

Az indítványozó arra hivatkozva, hogy az erdő kivágásával az értékesítést követő két évben újratelepítési és erdőfenntartási járulék megfizetési kötelezettsége keletkezett, és e költségek gyakorlatilag meghaladták a vételár összegét, valójában nem keletkezett adóköteles bevétele, fellebbezést nyújtott be a megyei adóhivatalhoz. Mivel a másodfokon eljáró hatóság az első fokú határozatot helybenhagyta, az indítványozó keresetet nyújtott be a Baranya Megyei Bírósághoz, melyben kérte, hogy a bíróság az Szja tv. 20. § (1) bekezdésében foglaltak helyes alkalmazásával kötelezze az adóhatóságot arra, hogy az erdő újratelepítésének utóbb keletkező költségeivel csökkentett bevétel alapján állapítsa meg adótartozásának mértékét. A bíróság a III.K.20.377/2004/6. számú ítéletével a keresetet elutasította.

Az indítványozó álláspontja szerint az Szja tv. 20. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik azáltal, hogy hátrányos megkülönböztetést jelent a magánszemélyekre nézve, mivel ők csak az adott adóéven belül számolhatják el költségeiket a bevétellel szemben, míg az őstermelők és az egyéni vállalkozók az adóévet követő időszakban is elhatárolhatják veszteségüket. Az indítványozó szerint az Szja tv. 20. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával is, mivel az arányos közteherviselés elvét is sérti az, hogy magánszemélyként nem jogosult a veszteség elhatárolására.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.

A Baranya Megyei Bíróság a III.K.20.377/2004/6. számú ítéletének indokolásában megállapította, hogy a felpel-

res – az indítványozó – a faállomány értékesítéséből 1998-as évben befolyt jövedelmét nem tüntette fel adóbevallásában. Azt is megállapította a bíróság, hogy a felperes indítványozó 1998-ban nem fizette be az Erdőfelügyelőség által erre a célra nyitott, elkülönített számlára az erdőfelújítási kiadások fedezetéül szolgáló összeget, ily módon az Szja tv. 20. § (1) bekezdése által lehetővé tett költségelszámolás a konkrét ügyben nem volt alkalmazható. A bíróság álláspontja szerint az első és másodfokon eljáró adóhatóság az adóhátralékot megállapító és bírságot kiszabó határozatában helyesen alkalmazta az elbíráláskor hatályos Szja tv. 18. § (1) bekezdés *a*) pontját, amely kimondja, hogy „az önálló tevékenység bevételével szemben a jövedelem megállapításához elszámolható az e törvényben meghatározott kivételekkel, legfeljebb az adott tevékenység bevételének mértékéig az e tevékenység folytatása érdekében az adóévben ténylegesen felmerült és igazolt – a 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert – költség (tételes költségelszámolás)”.

A jelen ügyben a rendelkezésre álló iratokból az állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául megjelölt bírósági döntés az Szja tv. 18. § (1) bekezdés *a*) pontján alapszik, nem pedig a panasz előterjesztője által támasztott rendelkezésen. Beadványában az alkotmányjogi panasz előterjesztője éppen azt sérelmezi, hogy ügyében az adóhatóság, majd a megyei bíróság nem alkalmazta az Szja tv. 20. § (1) bekezdésében foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglaltak azt is feltételezik, hogy az alkalmazott jogszabályi rendelkezés és a panaszos jogainak sérelme közötti szoros összefüggés is köz-

vetlenül kimutatható legyen [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 72–73.; 104/D/1994. AB határozat, ABH 1994, 693, 694.; 382/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 810, 813.]. Mivel ez a szoros összefüggés a konkrét ügyben nem állapítható meg, az indítvány alkotmányjogi panaszként érdemi elbírálásra nem alkalmas, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § *e*) pontja [ABH 2003, 2065.] értelmében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2006. november 27.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

259/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati szabályozás alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének a Terézvárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 31/2000. (XI. 24.) önkormányzati rendelet 5. § (1) bekezdése, 30. § (1) bekezdés *d*) pontja, 35. § (2) bekezdése, 43. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

Az Alkotmánybírósághoz két indítványt nyújtottak be Budapest Főváros Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) a Terézvárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 31/2000. (XI. 24.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. A két indítvány tartalmi összefüggéseire tekintettel azokat az Alkotmánybíróság egyesítette, egy eljárás keretébe vonta. Az egyik indítvány az Ör. 5. § (1) bekezdését és 30. § (1) bekezdés *d*) pontját azért tartotta alkotmányellenesnek, mert álláspontja szerint az önkormányzat törvényellenesen túlterjeszkedett jogalkotási hatáskörén. Mindkét

indítványozó, magasabb szintű jogszabályba, törvénybe ütközőnek vélte az Ör. 35. § (2) bekezdését és 43. § (4) bekezdését.

A Képviselő-testület az indítványok benyújtását követően a támadott rendeletét hatályon kívül helyezte az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 15/2006. (III. 21.) önkormányzati rendelete 45. §-ával. Az új önkormányzati rendelet nem tartalmazza azokat a szabályokat, amelyeket az indítványok a korábbi rendeletben támadtak. A támadott rendelkezések hatályon kívül helyezésére figyelemmel az indítványozók visszavonták az indítványukat.

Az Alkotmánybíróság hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, az alkotmányossági vizsgálat időpontjában hatályban már nem lévő szabályok alkotmányosságát csak két esetben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Egyik indítvány sem az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és nem is annak 48. §-a szerinti kérelem. Tekintettel arra, hogy a támadott Ör. nincs hatályban, ezzel az indítványok tárgyatlanává váltak, az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja értelmében megszüntette az eljárást.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

466/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati lakások bérletéről, a lakberek mértékéről, valamint a Fővárosi Önkormányzatot megillető bérletkiválasztási jogok hasznosításának szabályairól szóló 19/1998. (IV. 15.) Föv. Kgy. rendelet 4. § c) pontja

és 8. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

1. Az indítványozó az Alkotmány 17. §-a szerint véli alkotmányellenesnek Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati lakások bérletéről, a lakberek mértékéről, valamint a Fővárosi Önkormányzatot megillető bérletkiválasztási jogok hasznosításának szabályairól szóló 19/1998. (IV. 15.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 4. § c) pontját és 8. §-át. Álláspontja szerint ez „esélyegyenlőséget sértő, kirekesztő, a gazdagokat és spekulánsokat feltűnő aránytalansággal előnybe részesít, diszkriminációt jelent, joggal való visszaélést, a jöerkölcsöt sérti.” Indokolásul azt adta elő, hogy korábban egy évre előre kérték a lakbért, miután látták, hogy ezt ki tudta fizetni az érintett, felemelték öt évre.

2. Az Alkotmánybíróság már korábban kifejtette:

„Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni: az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti.” (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.)

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen beadvány a fenti feltételeknek nem felel meg, nem indokolja, hogy az Ör. támadott rendelkezései miatt, mennyiben sértik az Alkotmány 17. §-át. Az Ör. 4. § c) pontja arról rendelkezik, hogy az önkormányzati lakást lakáspályázat elnyerésének jogcímén lehet bérbe adni. A 8. § szerint önkormányzati lakások szociális helyzet alapján vagy nem szociális jelleggel történő, valamint a szobabérlők házában lévő lakrészek bérbeadására pályázatot kell kiírni. Az indítvány viszont azt sérelmezi, hogy a bért öt évre előre kell kifizetni. Az indítvány a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 17. §-ával véli ellentétesnek, amely arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványozót beadványának kiegészítésére hívta fel, aki azonban a felhívásra nem válaszolt.

Az indítványozó a felhívás ellenére sem egészítette ki az indítványát, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 4. § c) pontja és 8. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. §

d) pontja alapján – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

618/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének és törvényellenességének utólagos megállapítására irányuló eljárásban meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 19/1995. (VI. 1.) Ör. számú rendelete 14. § (2) bekezdése harmadik mondata és (4) bekezdése második mondata, valamint a 30. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó önkormányzati képviselő Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 19/1995. (VI. 1.) Ör. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 14. § (2) és (4) bekezdései [az indítvány tartalma alapján a (2) bekezdés harmadik mondata és a (4) bekezdés második mondata], valamint a 30. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az Ör. 14. §-a a rendes ülés napirendjét szabályozza. A 14. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testületi ülés napirendi pontjaira, azok tárgyalásának sorrendjére a polgármester az írásbeli meghívóban tesz javaslatot. A 14. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a napirend kérdésében vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel dönt. A napirendre venni nem javasolt előterjesztésekről a képviselő-testület egyenként szavaz. Amennyiben a képviselő-testület elutasítja a napirendre vételt, akkor a (2) bekezdés harmadik mondata kizárja, hogy hat hónapon belül ugyanabban a témában nyújtsanak be előterjesztést.

Az indítványozó szerint a 14. § (2) bekezdésének harmadik mondatába foglalt szabály az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mert önkényesen tesz különbsé-

get a képviselők között „abban a tekintetben, hogy a képviselő-testület által már egyszer leszavazott indítványt kívánnak-e előterjeszteni”. A támadott szabály ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) települési képviselői jogok és köteleességek egyenlőségéről szóló rendelkezésével is [Ötv. 19. § (1) bekezdés], és sérti az Ötv. 8. § (1) bekezdését is, mert lehetetlenné teszi, hogy a napirendre vétel leszavazását követő hat hónapon belül az Ötv. szerinti települési önkormányzati feladatokkal összefüggő előterjesztések megtárgyalását. Az indítványozó szerint ugyanezen indokok miatt alkotmány- és törvénysértő az Ör. 14. § (4) bekezdésének második mondata is, amely szerint a rendes ülési meghívóban nem szereplő napirendi pont (sürgősségi indítvány) napirendre vételét elutasító képviselő-testületi döntés esetén ugyanabban a témában sürgősségi indítvány – annak megtételétől számított – hat hónapon belül nem ismételhető meg.

Az indítványozó szerint ugyancsak ellentétes az Ötv. 19. § (1) bekezdésével az Ör. 30. § (4) bekezdése, továbbá kollízió áll fenn az Ör. 30. § (3) és (4) bekezdése között, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét sérti. Az Ör. napirendi pontokhoz való felszólalás időtartamát szabályozó 30. § (3) bekezdése szerint a képviselők, az előadó, a polgármester, a jegyző és más hozzászólók napirendi ponthoz kapcsolódó felszólalásának időtartama legfeljebb öt perc lehet, ezt követően még egy alkalommal legfeljebb két percben szólhatnak hozzá. Az Ör. 30. § (4) bekezdése szerint a levezető elnök bejelentés nélkül korlátlan időtartamban szólalhat fel. Mivel a levezető elnök általában a polgármester, nem egyértelmű, a polgármester milyen időtartamban szólalhat fel a napirendi pont vitája során, és sérül a képviselői jogok egyenlőségének szabálya is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2006. (X. 13.) Ör. számú rendelete Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló többször módosított 19/1995. (VI. 1.) Ör. sz. rendelet módosításáról (a továbbiakban: Ör.2.) – 2006. október 13-ai hatállyal – megváltoztatta az Ör. 14. §-ának (2)–(4) bekezdéseit, amelyek a támadott rendelkezéseket nem tartalmazzák (Ör.2. 1. §). Az Ör.2. 2. §-a – ugyancsak 2006. október 13-ai hatállyal – hatályon kívül helyezte az Ör. 30. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett normát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja. [160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.] Tekintettel arra, hogy az indítvány önkormányzati rendelet alkotmány- és törvényellenességének utólagos

megállapítására irányult, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. november 28.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

628/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Dunaharaszti Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat 2002. évi költségvetéséről szóló 1/2002. (II. 26.) rendeletének a 9/2002. (VI. 25.) sz. Ök. rendelet 1. §-ával megállapított 9. § (1) bekezdése, valamint 16. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Dunaharaszti Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat 2002. évi költségvetéséről szóló 1/2002. (II. 26.) rendeletének (a továbbiakban: Ör1.) a 9/2002. (VI. 25.) sz. Ök. rendelet (a továbbiakban Ör2.) 1. §-ával megállapított 9. § (1) bekezdése, valamint 16. sz. melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezéssel az önkormányzat a település egyik közútjával összefüggésben úgy állapított meg út- és közművesítési hozzájárulást, hogy azzal az útépítés költségeinek egy részét csak az adott útszakasz egyik (észak-keleti) oldalán elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosaira hárította, nem pedig annak mindkét oldalán elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosaira. Ez a szabályozás szerinte ellentétes az Alkotmány több rendelkezésével, így a piaccgazdaságról és a vállalkozás jogáról szóló 9. § (1) és (2) bekezdésével, a tulajdonhoz való jogról rendelkező 13. § (1) bekezdésével és a diszkrimináció-tilalmat rögzítő 70/A. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta, hogy az Ör1. támadott rendelkezése hatályban van-e még, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja szerinti, a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló ügynevezett absztrakt utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében csak hatályban lévő jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, a konkrét normakontrollra irányuló eljárásokban, vagyis az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor akkor, ha a nem hatályos jogszabály az indítvánnyal érintett ügyben még alkalmazandó [7/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 68, 70.] Az Ör1. Dunaharaszti Város Önkormányzatának 2002. évi költségvetésének megállapításáról szól. E rendeletet módosította az Ör2. Az Ör1. formálisan még nem került hatályon kívül helyezésre, de megállapítható, hogy a jogszabály alkalmazhatóságára előírt határidő eltelt, tekintettel arra, hogy a költségvetési rendeletben foglalt gazdálkodási szabályok egy naptári évre, 2002-re szóltak. Az állandóan követett alkotmánybírói gyakorlat a tárgyév elteltével már nem tekinti hatályos jogszabálynak [összefoglalóan 739/H/2002. AB végzés, ABH 2003, 1984, 1985.; továbbá 726/H/1997. AB végzés, ABH 2000, 1159.].

3. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványt 2003. augusztus 5-én nyújtották be, tehát azután, hogy a jogszabály alkalmazhatóságára irányadó határidő eltelt volna, vagyis azon időpont után nyújtották be, mely után az Ör1. már nem volt hatályos jogszabálynak tekinthető. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII.3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § f) pontja értelmében az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Mivel az Ör1. egésze a fent ismertetettek szerint hatályát veszítette és az indítvány benyújtására a hatályvesztés után került sor, az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

266/II/2003. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és hatásköri összeütközés megszüntetésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az indítványt elutasítom.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasz keretében kérte a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság 4.B.XX.498/2002/6. számú végzésének a megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság a fenti – előzetes letartóztatását elrendelő – határozatával megsértette a személyes szabadsághoz való jogát [Alkotmány 55. § (1) bekezdése].

Az indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mivel a bíróság a végzését az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

Ezen túlmenően az indítványozó kérte a Budapest XX. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala és a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság közötti hatásköri összeütközés feloldását. A hatásköri összeütközést abban látta, hogy a Budapest XX. Kerületi Önkormányzat jegyzője levelében tájékoztatta a bíróságot arról, hogy az indítványozó gyermekét védelembe vette, tekintettel arra, hogy az indítványozó tettlegesen bántalmazta.

Végezetül az indítványozó kérte, hogy a törvénytelen fogvatartása miatti kártérítési kérelmét az Alkotmánybíróság tegye át a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez.

Az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ában, illetve az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 23. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján a beadvány elbírálására nincs törvényes lehetőség, mivel az nem minősül indítványnak.

Az indítványozó az Ügyrend 23. § (2) bekezdése alapján kérte, hogy indítványát a főtítkár szignálás végett mutassa be az elnöknek.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Sem az Alkotmány felhívott rendelkezése, sem pedig az Abtv. 1. §-ában rögzített hatásköri szabályok – de más törvényi rendelkezés sem – biztosít hatáskört az Alkotmánybíróságnak arra, hogy bírósági határozatokat semmisítsen meg. [967/D/2000. AB végzés, ABH 2004, 2070, 2072–2073.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre megsemmisíteni a Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság 4.B.XX.498/2002/6. számú végzését.

Az Abtv. 49. §-a szerint ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az indítványt tartalma és nem elnevezése alapján bírálja el. [14/1990. (VI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 170, 171.; 29/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 145, 150.; 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153.; 46/2002. (XI. 11.) AB határozat, ABH 2002, 602, 606.] A beadvány tartalma alapján megállapítható volt, hogy az indítványozó csupán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló kérelemnek nevezte a beadványát, az valójában nem tartalmazott az Abtv. 49. §-a szerinti határozott kérelmet.

Az Abtv. 50. § (1) bekezdése szerint: „Ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését”. Az Abtv. alapján egyrészt megállapítható, hogy állami szervek és bíróságok közötti hatásköri összeütközés megállapítására nincs módja az Alkotmánybíróságnak, másrészt az is egyértelmű, hogy a hatásköri összeütközés megállapítást csak azok a szervek indítványozhatják, amelyek között ez felmerült. A fentiek szerint a hatásköri összeütközés megállapítására irányuló kérelem elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs törvényes lehetősége.

Az indítványozó kártérítési igénnyel kívánt élni, melynek áttételét kérte a hatáskörrel és illetékességgel bíró szervhez. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 580. §-a szerint kártalanítást kérhet az, akinek az előzetes letartóztatása jogtalan volt. Az ilyen igényt az alapügyben eljáró (büntető)bíróságnál

lehet előterjeszteni, amelyik a Be. 584. § (1) bekezdése alapján – a büntetőügy iratainak egyidejű megküldésével – a kérelmet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező polgári bírósághoz. A Be. 583. § (1) bekezdése szerint az igényérvényesítésre 6 hónap áll rendelkezésre, amelyet a nyomozást megszüntető határozat, a jogerős felmentő ítélet, a jogerős megszüntető végzés, illetve a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani. Mivel az indítványozó kérelme nem felel meg a Be. 583. § (3) bekezdésében foglaltaknak, azaz nem jelölte meg a kártalanítási igény összegét, az igényt megalapozó bizonyítékokat, és nem csatolta az igényt alátámasztó okiratokat, illetőleg nem igazolta, hogy igényét a törvényes határidőben terjesztette elő, így áttételnek nem volt helye.

A fentiekre tekintettel az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. november 29.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

815/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az indítványozó Tiszaföldvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységéről és a szervezett közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 26/2000. (XII. 22.) ÖKT számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.) sérelmezte. Beadványában előadta, hogy az Ör. szerződés nélkül ír elő gazdasági tevékenységet, és ezzel anyagi kárt okoz.

Az Alkotmánybíróság főtárgya által megküldött tájékoztatást követően az indítványozó – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozással – az Ör. módosítását kezdeményezte. Utóiratában kiegészítette beadványát, s immár a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény módosításáról rendelkező 1989. évi XLVI. törvény módosítását is kérte.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem az Abtv. hivatkozott rendelkezése, sem más törvény alapján nincs jogalkotásra, illetve jogszabályok módosítására irányuló hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság hatáskörébe nem tartozó indítványt – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. november 21.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

KÖZLÖNY

§

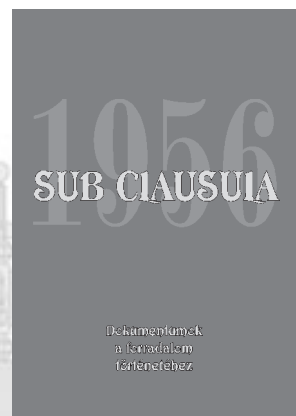
**A Magyar Hivatalos Közlönykiadó
megjelentette**

DR. GECSÉNYI LAJOS, a történettudományok kandidátusa
és DR. MÁTHÉ GÁBOR, az állam- és jogtudományok kandidátusa
szerkesztésében

**SUB CLAUSULA
1956**

Dokumentumok a forradalom történetéhez

című könyvét.



Mi és hogyan történt 1956 őszén? Miként roppant meg fokozatosan a diktatúra az októberig vezető hónapok során, mit tettek és mit akartak a forradalom vezetői, miközben az utcákon már a tankok dübörögtek és a fegyverek ropogtak? És mit tettek a nagyhatalmak, melyek közül az egyik birodalma sáncait védte, a többi pedig az együtt érző kívülállás paravánja mögül figyelte a példátlan bátorsággal vállalt harcot és bukást. Hiteles választ a kérdések láncolatára aligha adhat más, mint a korabeli források tanúsága.

Ez indította a kötet szerkesztőit arra, hogy az 50. évforduló előestéjén mindabból, amit fontosnak tartanak, a forradalom előzményeit, az odáig vezető utat, majd a hősi küzdelem háttérében folyó hazai és nemzetközi tárgyalásokat, döntéseket, értékeléseket illetően, egy kötetbe gyűjtve a történelemtudomány szabályai szerint ismét közzétegyék. Magyar, orosz, angol, amerikai, osztrák levéltárak anyagából válogattak, és használták az elsődleges közlés helyének megjelölésével az eddigi publikációkat is. Olyan gyűjtemény jött így létre, amely, ha nem is hiánytalanul, de meghatározó elemeiben átfogja 1956 történetét.

A kötet 768 oldal terjedelmű, ára **6594 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendelem a

**SUB CLAUSULA
1956**

Dokumentumok a forradalom történetéhez

című, 768 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **6594 Ft** áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házzám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....

cégszerű aláírás

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó

megjelentette a Közlöny Könyvek sorozatának újabb köteteként

A BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYV MAGYARÁZATA I–III. KÖTET

című kiadványt.

A Büntető Törvénykönyv magyarázata – tekintettel a büntetőjog kialakult felosztására, továbbá a kommentár könnyebb használatának szempontjaira is – három kötetben jelenik meg. Az első kötet a Btk. Általános részének, a második és harmadik kötet pedig a Különös részének magyarázatát tartalmazza.

A magyarázat nagymértékben támaszkodik a bírói ítéletek értelmező rendelkezéseire, az Alkotmánybíróság határozataira, valamint az ET, az EU és más nemzetközi fórumok releváns dokumentumaira; ugyanakkor nagy hangsúlyt fektet a fogalmak tudományos definiálására és rendszerezésére is. Tekintettel arra, hogy a jogtudomány és a jogalkalmazás által kialakított értelmezési tartomány ismerete nélkül nem lehet eligazodni a büntetőjog alapkérdéseiben, a kommentár nemcsak a szakmai felhasználók és a joghallgatók, jogi továbbképzésben részt vevők számára jelenthet támpontot, hanem a büntetőjog iránt érdeklődők is segítségül hívhatják a kiadványt.

A magyarázat a Hivatalos CD Jogszabálytárban megjelent Btk. kommentár szerkesztett változata.

Az 1400 oldal terjedelmű kiadvány ára: **9597 Ft** áfával.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a **A Büntető Törvénykönyv magyarázata I–III. kötet** című kiadványt (az 1400 oldal terjedelmű kiadvány ára: **9597 Ft** + postaköltség) példányban, és kérem juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutalom.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

**A Magyar Hivatalos Közlönykiadó kiadásában
– a Kreátor Info Kft. szervezésében – megjelent a**

„Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében” című kiadvány

A két kötetből álló kiadvány célja, hogy az egyes részterületeket sorra véve bemutassa, hogy melyek azok a leggyakoribb hibák, amelyeket a helyi önkormányzatok a rendeleteik megalkotásánál elkövetnek, mégpedig a jelentősebb alkotmánybírósági határozatok tükrében. Mindezen túl egy önálló kötet tartalmazza az Európai Bíróság azon ítéleteit, amelyekben helyi vagy regionális önkormányzatok, illetve helyi vagy regionális hatóságok voltak érintettek, vagy ellenük folyt az eljárás. E kiadvány olyan fontos információk gyűjteménye, melyet a helyi önkormányzatok felhasználhatnak majd a helyi jogalkotás előkészítésénél.

A „*Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében*” című könyvben tematikus sorrendben kerül rendszerezésre az egyes témakörök szempontjából fontos AB határozatok rövid, kivonatolt tartalma, amely minden jegyző és helyi döntéshozó számára – az önkormányzati rendeletalkotáshoz – szükséges és elengedhetetlen jogforrás.

E mellett az egyes önkormányzati rendeletalkotási tárgykörökre vonatkozóan az önkormányzati rendeletalkotáshoz felhatalmazást adó hatályos jogszabályok, az egyes rendeletek főbb tartalmi elemeinek és ezen elemekhez kapcsolódó AB döntések ismertetésére is sor kerül. Az AB határozatok lényegi kérdéseinek felvázolása mellett a megsemmisített rendeletek, szakaszok helyett helyes megoldásokra is utal a kiadvány a célból, hogy segítséget nyújtson a jegyző számára a helyi jogalkotási problémák megoldásához.

A kötet fő gerincét alkotják a következő önkormányzati témákban alkotott alkotmánybírósági döntések: a helyi jogalkotás általános kérdései és a jogi alapelvek érvényesülése az önkormányzati rendeletekben, a helyi adó, a hatósági ár, a szociális támogatások, gyermekvédelmi ellátások, lakás- és helyiséggazdálkodás, hulladékgazdálkodás, állattartás, közterület-használat, vásárok és piacok rendje, építésügy, önkormányzati vagyon, költségvetés, útépitési és közműépítési díj, az önkormányzat szervezete és működése.

Külön érdekessége a kiadványnak, hogy a szerzők olyan alkotmánybírósági határozatokat is bemutatnak, amelyek időközben a magyar jogszabályok módosítása, illetve a közösségi jognak való megfelelés okán nem alkalmazhatók, ezzel ugyanis elkerülhető, hogy adott esetben a jogalkotó olyan határozatra hivatkozzon a szabályozás során, amely okafogyottá vált.

Magyarország uniós csatlakozása óta kiemelt jelentősége van a közösségi előírások betartásának is mind a helyi önkormányzati rendeletek alkotása, mind pedig a helyi önkormányzatok törvényes működésének biztosítása során. Így a kiadvány az Európai Bíróság ítéleteinek rövid ismertetése mellett az adott helyzetben alkalmazandó közösségi jogszabály hivatkozását, a helyes értelmezést és a követendő magatartást is tartalmazza. Más tagállamok önkormányzatainak negatív tapasztalatai nagy segítségül szolgálhatnak a jegyzők számára a közösségi jogszabályok helyes alkalmazásához és a közösségi jogsértések elkerüléséhez.

A „*Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében*” című kötet szerzői a magyar önkormányzati rendszer és az Európai Unió joganyagának kiváló ismerői:

Dr. Gyergyák Ferenc főtanácsadó (Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága)

Dr. Orova Márta főosztályvezető-helyettes (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)

Sárközyné dr. Szabó Piroska, jegyző

Dr. Zöld-Nagy Viktória közigazgatási jogász (ÖTM, Közigazgatási Hivatali, Jegyzői és Hatósági Főosztály)

A **Magyar Hivatalos Közlönykiadó** a „*Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében*” című kiadványt ajánlja az ország valamennyi jegyzőjének, körjegyzőjének, főjegyzőjének, a polgármestereknek, megyei közgyűlési elnököknek, a képviselő-testületek tagjainak, valamint a helyi jogalkotás előkészítésében részt vevő hivatali munkatársaknak.

A 384 oldalterjedelmű kiadvány ára: **3948 Ft** áfával

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a „**Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében**” című kiadványt (ára: **3948 Ft** + postaköltség), példányban, és kérem juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutalom.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

A MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ

megjelentette a

LEX-ICON § 4.0

kiadványát, amely a

Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye II. részét

tartalmazza.

A **Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye II.** – a *LEX-ICON 1.0* (Önkormányzati Jogszabályok Gyűjteménye), a *LEX-ICON 2.0* (Közigazgatási Eljárások Jogszabályainak Gyűjteménye), valamint a *LEX-ICON 3.0* (Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye I. – az országgyűlési képviselők és az Európa Parlament tagjainak választásához) a korábbi kiadványok nyomdokain haladva és a felsőoktatási képzéshez segítséget nyújtva – a módosításokkal egységes szerkezetben tartalmazza a helyi önkormányzati képviselők, a polgármesterek és a kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztásához szükséges hatályos jogszabályokat. **A kötet öt részből áll.**

Az **első részben** a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzatok jogállásával kapcsolatban az Alkotmányt, a helyi önkormányzatokról szóló törvényt, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló törvényt, a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló törvényt, a polgármesteri tisztség átadását szabályozó miniszteri rendeletet közöljük. A **második rész** a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó törvényeket és egyéb jogszabályokat, rendelkezéseket tartalmazza. A **harmadik rész** az Országos Választási Bizottságnak a helyi önkormányzati képviselői és polgármester-választásokkal összefüggésben a Magyar Közlönyben 1997–2006 között közzétett állásfoglalásait, míg a **negyedik rész** az Alkotmánybíróság által 1990–2005 között hozott és a témával összefüggő, a Magyar Közlönyben közzétett elvi jelentőségű határozatait adja közre. Az **ötödik rész** a Legfelsőbb Bíróságnak 1998–2005 között hozott, a helyi önkormányzati képviselőket, polgármestereket és kisebbségi önkormányzati képviselőket érintő választójogi eseti döntéseit mutatja be.

A kiadványt nemcsak az egyetemi, főiskolai hallgatók a tanulmányaikhoz, hanem a választási bizottságok tagjai (szavazatszámlláló bizottság, helyi választási bizottság, területi választási bizottság, Országos Választási Bizottság) és a választási irodák munkatársai is haszonnal forgathatják a választással kapcsolatos munkájukhoz. A tematikusan rendszerezett jogszabálygyűjtemény megfelelő segédeszközt jelenthet a helyi és a kisebbségi önkormányzatok tagjai, a polgármesterek munkájához és a bírósági jogalkalmazáshoz, továbbá a kutatók, a választójog iránt érdeklődők számára is.

Példányonként megvásárolható a Közlönykiadó Jogi Könyvesboltjában (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Tel./fax: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELÉS

Megrendeljük a **LEX-ICON § 4.0 Választójogi Jogszabályok Gyűjteménye II.** kiadványt (Ára: **3570 Ft áfával**) példányban, és kérjük, juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

5 érvünk van:

hivatalos és hiteles
jogszabályszovegek

hasznos kiegészítők
(pl. iratmintatár)

rendszeresen
aktualizált
kommentárok

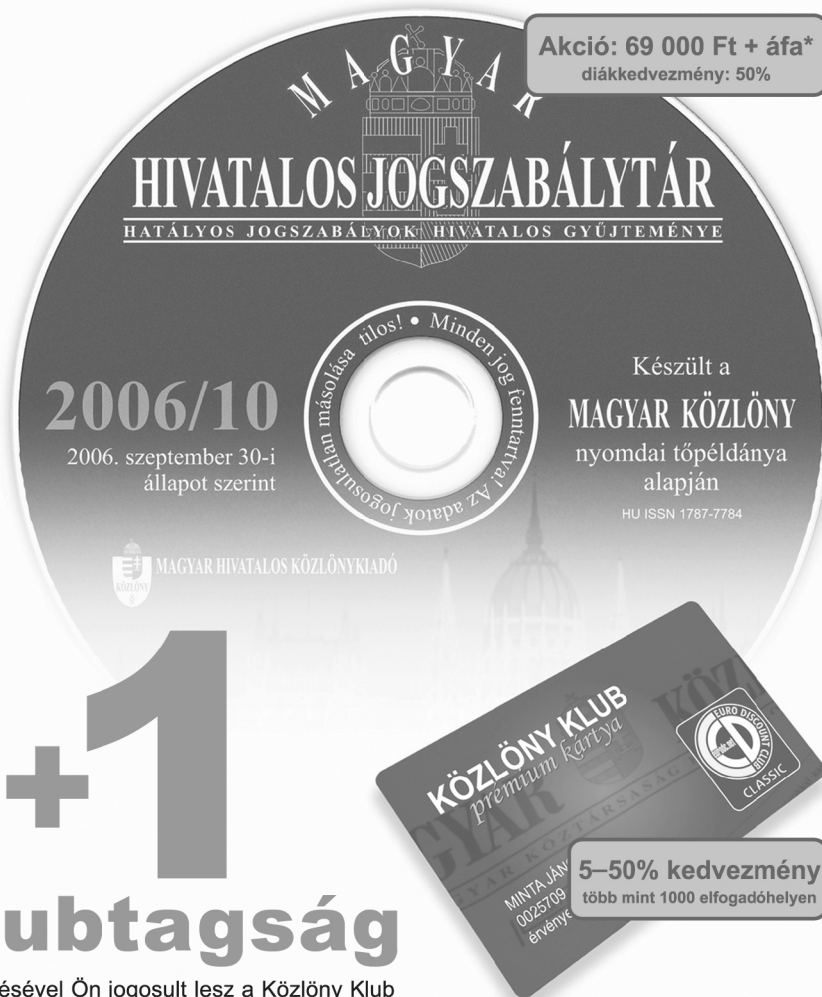
megújult, gyors
keresőprogram

online frissítés
naponta

+1 klubtagság

Előfizetésével Ön jogosult lesz a Közlöny Klub névre szóló prémium kártyájára, amellyel nem csak a Magyar Hivatalos Közlönykiadó boltjaiban részesül azonnali árkedvezményben, hanem az Euro Discount Club partnercégeinél is országszerte.

Akció: 69 000 Ft + áfa*
diákkedvezmény: 50%



 www.mhk.hu
06 (80) 200-723

- Előfizetem a **Hivatalos Jogszabálytár** önálló változatát egy évre példányban. Előfizetési periódus: 2007. január–december. 2007. évi kedvezményes előfizetési díj: **69 000 Ft + áfa**, rendszerbe lépési díj nincs. Többfelhasználós hálózati verzióinkról kérjük, érdeklődjön zöldszámunkon!

- Igénybe kívánom venni a diákok részére fenntartott 50% kedvezményt. Diákigazolvány sorszáma:

Név, cím:

Ügyintéző, telefon:

Kézbesítési cím és név:

Dátum: Cégszerű aláírás:

*Ajánlatunk a 2006. december 31-ig beérkezett új, éves előfizetésekre vonatkozik.

Kérjük, hogy a szelvényt a Magyar Hivatalos Közlönykiadó **1394 Budapest 62, Pf. 361** postacímére, illetve a **266-8906-os** vagy a **266-5190-es** faxszámra küldje vissza. Megrendelését feladhatja a www.mhk.hu honlapon vagy a jogszabalytar@mhk.hu e-mail címen is.

Ha a Közlöny Klub tagságra és az azzal járó kedvezménykártyára nem tart igényt, jelezze itt:

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosan tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2007. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni. Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levél cím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2007. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

| | | | |
|--|--------------|--------------------------------------|--------------|
| Magyar Közlöny | 99 792 Ft/év | Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő | 15 120 Ft/év |
| Hivatalos Értesítő | 15 372 Ft/év | Közlekedési Értesítő | 24 696 Ft/év |
| Határozatok Tára | 22 932 Ft/év | Kulturális Közlöny | 18 900 Ft/év |
| Önkormányzatok Közlönye | 5 544 Ft/év | Külgazdasági Értesítő | 20 160 Ft/év |
| Az Alkotmánybíróság Határozatai | 18 900 Ft/év | Munkaügyi Közlöny | 15 372 Ft/év |
| Bányászati Közlöny | 4 788 Ft/év | Oktatási Közlöny | 21 924 Ft/év |
| Belügyi Közlöny | 25 452 Ft/év | Pénzügyi Közlöny | 30 492 Ft/év |
| Egészségbiztosítási Közlöny | 22 176 Ft/év | Sportértesítő | 5 040 Ft/év |
| Egészségügyi Közlöny | 27 720 Ft/év | Statisztikai Közlöny | 13 104 Ft/év |
| Ellenőrzési Figyelő | 3 528 Ft/év | Szociális Közlöny | 15 624 Ft/év |
| Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő | 18 396 Ft/év | Turisztikai Értesítő | 11 844 Ft/év |
| Gazdasági Közlöny | 23 436 Ft/év | Ügyészségi Közlöny | 6 552 Ft/év |
| Hírközlési Értesítő | 6 552 Ft/év | Nemzeti Kulturális Alap Hírlevele | 5 040 Ft/év |
| Honvédelmi Közlöny | 18 648 Ft/év | Pénzügyi Szemle | 19 908 Ft/év |
| Igazságügyi Közlöny | 15 876 Ft/év | L'udové noviny | 3 780 Ft/év |
| Jogtanácsadó | 6 804 Ft/év | Neue Zeitung | 4 788 Ft/év |

Cégek Közlöny CD

A **Cégek Közlöny** hatályos és hiteles céginformációs – az üzleti életben részt vevők számára nélkülözhetetlen, naprakész – adatbázisát tartalmazó, heti rendszerességgel lemezen megjelenő lap formátuma 2007. október 1-jétől várhatóan megújul. Erre tekintettel a CD a 2007. évben január 1-jétől szeptember 30-ig fizethető elő. A háromnegyed éves előfizetés díja a 20%-os áfával: 106 272 Ft.

Közbeszerzési Értesítő

A hetente több száz, minden szakterületre kiterjedő közbeszerzési felhívás részletes leírását és feltételeit tartalmazó **Közbeszerzési Értesítő** című hivatalos lap révén az előfizetők a leggyorsabban, autentikus forrásból értesülhetnek a pályázatokról. Az Értesítő – a tervezett formátumváltás miatt – a 2007. évben fél évre fizethető elő. A féléves előfizetés díja áfával: 55 062 Ft.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (CD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

| | | | |
|----------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|
| Önálló változat | 72 000 Ft | 25 munkahelyes hálózati változat | 260 000 Ft |
| 5 munkahelyes hálózati változat | 130 000 Ft | 50 munkahelyes hálózati változat | 340 000 Ft |
| 10 munkahelyes hálózati változat | 160 000 Ft | 100 munkahelyes hálózati változat | 590 000 Ft |

2006. december 31-ig történő 2007. évi teljes éves előfizetés esetén az önálló változat díja: 69 000 Ft.

Az EU-JOGSZABÁLYTÁR (CD)

Az Európai Unió Jogszabályai gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díja

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

| | | | |
|----------------------------------|------------|-----------------------------------|------------|
| Önálló változat | 72 000 Ft | 25 munkahelyes hálózati változat | 260 000 Ft |
| 5 munkahelyes hálózati változat | 130 000 Ft | 50 munkahelyes hálózati változat | 340 000 Ft |
| 10 munkahelyes hálózati változat | 160 000 Ft | 100 munkahelyes hálózati változat | 590 000 Ft |

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2006-os évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti küllalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően. Ára: 12 000 Ft + áfa.

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).

A 2006. évi előfizetési díj: 17 136 Ft áfával. Egy példány ára: 1617 Ft áfával. A 2007. évi előfizetési díj: 18 900 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

06.4101 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.

