

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
3/2006. (II. 8.) AB határozat	A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 42. § (1) bekezdése második mondata alkotmányellenességéről és a törvény egyéb rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról.....	51
4/2006. (II. 15.) AB határozat	A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvénynek a költségvetéssel összefüggést nem mutató egyes rendelkezései alkotmányellenességéről	68
5/2006. (II. 15.) AB határozat	A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 5. § <i>e</i>) pontja alkotmányellenességéről és egyéb rendelkezései alkotmányossági vizsgálatáról.....	92
6/2006. (II. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 34/2005. (X. 20.) számú határozatának helybenhagyásáról.....	102
7/2006. (II. 22.) AB határozat	A Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. § (3) bekezdése, valamint a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdés <i>p</i>) pontja alkotmányellenességéről, valamint más törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatáról	105
10/2006. (II. 28.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 37/2005. (X. 20.) számú határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	122
8/2006. (II. 22.) AB határozat	Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete 1. § (1) bekezdése <i>aa</i>) alpontjának „munkanapokon (hétfő-péntek)” szövegrésze alkotmányellenességéről	125
9/2006. (II. 22.) AB határozat	Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 35/2003. (XI. 27.) Ör. sz. rendeletének 20. §-a alkotmányellenességéről....	127
851/B/1998. AB határozat	A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény 12. § (2) bekezdés <i>c</i>) pontja, 27. § <i>d</i>) pontja, 36. § (1) bekezdése és 57. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	131
489/B/1999. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/E. § (6) bekezdés egyes szövegrészei, valamint a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 22. § (3) bekezdés első mondatának „soron kívül” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	136

Szám	Tárgy	Oldal
30/B/2001. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével kapcsolatosan, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	138
52/E/2002. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény nem rögzít határidőt a kárpótlási jegyek felhasználására	141
657/B/2002. AB határozat	A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 54. §-a és 55. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	143
370/B/2003. AB határozat	Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 2. számú mellékletének 17. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	144
732/B/2005. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 288. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	146
698/D/2000. AB határozat	A már hatályon kívül helyezett, az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról szóló 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet 298. § (2) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapításáról alkotmányjogi panasz alapján	148
48/B/2003. AB határozat	Zalaszentgrót Város Önkormányzatának a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 21/2001. (XII. 27.) számú rendelet 2. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról	151
97/B/2003. AB határozat	Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének az építészeti örökség helyi védelméről szóló 52/2003. (X. 1.) számú rendeletének egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	153
15/B/2004. AB határozat	A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 221/2003. (XII. 12.) Korm. rendelet 4. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	159
144/B/2004. AB határozat	Tinnye Község Önkormányzatának a mezei őrszolgálat létesítéséről és működtetéséről szóló 6/1998. (IX. 10.) KT. rendelete alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	160
397/B/2004. AB határozat	Az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	163
140/B/1997. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	165
746/B/1999. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	165
12/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	166
449/E/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	167
235/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	168
1127/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	169
261/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról (kisebbségi önkormányzati választással összefüggésben).....	170
1184/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	176
514/H/2002. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	177
7/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	177
393/B/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	178
772/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	179

Szám	Tárgy	Oldal
882/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	180
784/H/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	180
942/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	181
948/H/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	182
1011/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	182
1071/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	183
1083/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	184
1188/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	185
1104/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről	185
1023/I/2004. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	186
56/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	187
1182/I/2005. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	187
22/I/2006. AB elnöki végzés	A nyilvánvalóan alaptalan indítvány elutasításáról.....	188

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

3/2006. (II. 8.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társasházról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 42. § (1) bekezdése második mondata, amely szerint „A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.”, alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napján veszti hatályát.

A 42. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„42. § (1) Ha a közgyűlés határozata jogszabály vagy az alapító okirat, illetőleg a szervezeti-működési szabályzat rendelkezését sérti, vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, bármely tulajdonostárs keresettel kérheti a bíróságtól a határozat érvénytelenségének megállapítását a határozat meghozatalától számított hatvan napon belül.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 2003. december 31-ig hatályban volt 32. § (1) bekezdésének második mon-

data, amely szerint „A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.”, alkotmányellenes, ezért az a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság által az 53.Pfv.21.813/2004/2. számú végzéssel befejezett ügyben, és a Miskolci Városi Bíróság előtt 9.P.20.120/2005. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 1. § (1) bekezdése, 3. § (2)–(3) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, 8. § (1) bekezdése, 10. § (2) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 18. § (1)–(2) bekezdése, 20. § (1) bekezdés *d)* pontja, 23. § (2) bekezdése, 25. § (1) bekezdése, 30. § (1)–(2) bekezdése, 31. §-a, 32. § (1) és (3) bekezdése, 33. § (1) bekezdése, 35. § (2) bekezdése, 42. § (1) bekezdés első mondata, 50. §-ának második mondata, 51. § (1) bekezdés *d)* pontja, 56. § 3. pontja, 63. § (2) bekezdése, 63. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 79. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdése és 578/I. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

8. Az Alkotmánybíróság a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 9. § (2) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

9. Az Alkotmánybíróság a Csongrád Megyei Bíróság 1.Pf.21039/2001/5. számú határozata és más hatósági intézkedések, határozatok ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

10. Az Alkotmánybíróság a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvénynek a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság előtt Pfv.20.424/2002/4. szám alatt folyamatban volt eljárásban alkalmazott 32. §-a ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

11. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 1. § (1) bekezdése, 3. § (1)–(2) bekezdése, 6. § (1)–(3) bekezdése, 9. § (1)–(3) bekezdése, 10. §-a, 11. § (2) bekezdése, 12. § (2)–(4) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 16. § (1)–(2) bekezdése, 17. § (2) bekezdése, 18. §-a, 21. § (1)–(3) bekezdése, 22–38. §-ai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte, visszautasítja.

12. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló a 1959. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdése továbbá a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény 14. § (1) bekezdés *d)* pontja, (2) bekezdése és 24. §-a nemzetközi egyezménybe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) hatálybalépését követően. A Ttv. a társasházról szóló 1977. évi 11. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: Tvr.) váltotta fel, de az újraszabályozásnál a törvényhozó tekintettel volt a társasház-tulajdonról szóló 1924. évi XII. törvénycikk megoldásaira.

A Ttv. szerint a társasház-tulajdon az ingatlanon fennálló tulajdonközösség sajátos formája maradt.

A Ttv. számos változást hozott a Tvr. rendelkezéseire képest.

Szűkült az a kör, ahol a döntéshozatalhoz valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges; a mindennapi működéshez szükséges, főként szervezési és a rendes gazdálkodás körét meg nem haladó gazdálkodási kérdésekben a Ttv. rugalmasabb többségi szavazást tesz lehetővé.

A Ttv. a lakóépület rendeltetésének megőrzése céljából lehetőséget biztosít a tulajdonostársak számára, hogy az alapító okiratban meghatározhassák a külön tulajdonban lévő lakás és helyiség használatának, hasznosításának olyan korlátait, amely összhangban van a társasház céljával, működésével.

Lehetővé tette a törvény, hogy a közös költséghez kapcsolódó kötelezettségek tulajdonostársak közötti megosztását az alapító okirat, vagy a szervezeti-működési szabályzat a tulajdoni hányadtól eltérően is megállapíthassa.

Új szabály, hogy a közösség a közgyűlés többségi határozata alapján kérheti a bíróságtól a közös tulajdon megszüntetését.

Az indítványok zömmel az új, változást hozó rendelkezéseket kifogásolták. Az indítványokat az Alkotmánybíróság a Ttv.-ben foglalt egyes rendelkezések sorrendjében, tartalmuk szerint bírálta el, azok lényege az alábbiak szerint foglalható össze:

1.1. Egy indítványozó szerint a Ttv. 1. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése és 9. § (1) bekezdése a jogállamhoz tartozó jogbiztonságot sérti, mert ellentmondásosak a társasház létrejövetele szabályai; nem lehet tudni, hogy a társasház mikor jön létre a törvény erejénél fogva és mikor elhatározástól függően, továbbá melyik esetben mi a bíróság feladata.

1.2. Egy másik indítványozó úgy véli, hogy a Ttv. 2. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való alapvető jogot és az Alkotmány 70/I. §-át sérti, mert utal a Ttv. 3. § (2) bekezdésére és 19. §-ára. Ezek a szabályok pedig lehetővé teszik, hogy az alapító okirat felhatalmazása alapján a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítés jogát a közösség gyakorolja, ha az ingatlanrész önálló ingatlanként kialakítható; továbbá feljogosítják a tulajdonostársat, hogy a közgyűlés határozata alapján kérhesse a bíróságtól a közös tulajdonban álló olyan épületrészre, amely önálló ingatlanként kialakítható, vagy amellyel a meglévő külön tulajdon tárgya bővíthető, a közös tulajdon megszüntetését. Mindez szintén a tulajdonhoz való alapvető jogot sérti.

1.3. Több indítványozó szerint a Ttv. 3. § (2) bekezdése a tulajdonhoz való alapvető jogot sérti, mert a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítés jogát a közösség gyakorolhatja az összes tulajdoni hányad legalább kétharmados többségével rendelkező tulajdonostársak igenlő szavazatával.

Mások szerint viszont a Ttv. 3. § (2) bekezdése, amely a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítésről szól, és a 11. § (2) bekezdése, amely az alapító okirat megváltoztatására tartalmaz szabályozást, aránytalanul megnehezíti, adott esetben lehetetlenné teszi, hogy az ingatlan tulajdonosa a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tör-

vényben (a továbbiakban: Ptk.) rögzített rendelkezési jogát gyakorolja; ez az Alkotmány 13. § (1) bekezdését sérti, mert az Alkotmány alapjokként elismeri a tulajdon szerzésének jogát. Sérül a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének elve is.

Van olyan indítvány is, amely szerint a Ttv. 3. § (2) bekezdése, 6. § (1) és (2) bekezdése, 12. § (3) bekezdése és 17. § (2) bekezdése az Alkotmány 56. §-át, 70. § (4) bekezdését és 70/A. §-át sérti, mert ezek a szabályok – az indítványozó által javasolt legalább 90%-os többség helyett – meghatározott kérdésekben a csupán 2/3-os többségű döntéshozatalt teszik lehetővé a tulajdoni hányad vagy a közgyűlésen részt vevők arányában.

1.4. Többen támadják a Ttv. 3. § (3) bekezdését, amely kimondja, hogy a közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy az alapító okiratban, illetőleg a szervezeti-működési szabályzatban ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű (sortartásos) kezesség szabályai szerint; ez a szabály abban a részében, amelyben az egyszerű (sortartásos) kezességre utal, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével ellentétes. Az az egyszerű (sortartásos) kezesség szabályaira való utalásból az indítványozók szerint az következik, hogy a tulajdonostársak felelőssége egyetemleges, márpedig ez a tulajdoni hányad szerinti felelősséget meghaladó felelősséget jelent, ami az Alkotmány hivatkozott szabályába ütközik.

Mások szerint a Ttv. 3. § (3) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, 17. §-át, 70/E. § (1)–(2) bekezdését is sérti, mert a törvény által létrehozott kényszerkezesség különböző ismeretlen személyeket együtt, azonosan kötelez, mások – fizetni nem tudók vagy nem akarók – helyett fizetésre.

1.5. Többen támadják a Ttv. 12. § (3) bekezdését, amelynek értelmében lakóépületben lévő társasházban a közgyűlés legalább 2/3-os szavazattöbbségű határozatával megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, továbbá a (4) bekezdést, amely kimondja, hogy jogszabályban meghatározott engedélyhez kötött tevékenységhez az engedély akkor adható ki, ha a hatóság felhívására – 30 napos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot; e szabályok sértik a tulajdonhoz való alapvető jogot, a tulajdoni formák egyenjogúságának elvét, a vállalkozás jogát és a jogállamhoz tartozó jogbiztonságot.

[Utóbb az egyik indítványozó az új társasházi törvény 18. § (1) és (2) bekezdésére tartotta fenn indítványát.]

1.6. Egy indítványozó szerint a Ttv. 13. § (1) bekezdés *d)* pontja, amely szerint a tulajdonostárs köteles a lakásában tervezett építkezéssel értesíteni a közös képviselőt, illetőleg az intézőbizottság elnökét, a tulajdonhoz való alapvető jogot sérti, mert ez a jog akkor érvényesülhetne megfelelően, ha a közösség egészét érintő komoly munkálat megszavazásához valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása lenne szükséges.

1.7. Egy indítványozó a Ttv. 14. § (1) bekezdés *d)* pontja és (2) bekezdése rendelkezéseit támadja, mert e szabályok sértik az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet III. rész 17. cikk 1. pontját.

1.8. Egy másik indítványozó azzal érvel, hogy a Ttv. 16. § (1) bekezdésének második mondata – amely szerint ha a földrészlet nem képezi harmadik személy tulajdonát, közös tulajdonba tartozik, eltörli és erőszakosan beleavatkozik az alapító tulajdonosok egymás közti megállapodásaiba, amelyet annak idején az alapító okiratban rögzítettek, vagy a jövőben rögzíteni szeretnének – sérti a tulajdonosok Alkotmányban foglalt jogait, az Alkotmány 8. § (1) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, 54. § (1) bekezdését, 57. § (5) bekezdését.

1.9. Egy indítványban azt kifogásolják, hogy a Ttv. 24. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/D., 70/E. és 70/K. §-át sérti, mert a jelzálog nem készletileg elég hatékonyan fizetésre a hátralékba került tulajdonostársat, és így a becsületesen fizetők említett jogai sérülnek.

Mások viszont a jelzálogjog nem szerződéses keletkezéséről szóló szabályokat – Ptk. 259. § (1) bekezdése, Ttv. 24. §-a – támadják, mert szerintük ezek sértik a vagyoni helyzet szerinti különbségtételnek az Alkotmányban és az ENSZ 1948. december 10-i Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában valamint az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendeletben megfogalmazott tilalmát.

Azzal is érvelnek, hogy a Ttv. 24. §-a, amely lehetővé teszi, hogy a közgyűlés a határozatával a közös költséghez való hozzájárulás befizetésével legalább féléves hátralékba került tulajdonostárs külön tulajdonát jelzálogjoggal megterhelje, és e határozat meghozatala során a hátralékos tulajdonostárs nem élhet a szavazati jogával, ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, 8. § (1) bekezdésével, a 13. § (1) bekezdésével, az 57. § (5) bekezdésével.

Utaltak arra is, hogy a Ttv. 24. § (1) és (5) bekezdése, amely a közös képviselő rendelkezése alapján lehetővé teszi a külön tulajdon jelzálogjoggal való megterhelését, az Alkotmány 45. § (1) bekezdésébe ütközik, mert a közös képviselő csak egy lakó, hatósági, bírói hatalmat nem gyakorolhat.

1.10. Egy indítványozó szerint a Ttv. 25. § (1) bekezdése, 26. § (2) bekezdése, 32. § (1) bekezdése és a 38. § (1) bekezdés *d)* pontja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, mert a szabályozás nem ad elég eljárási garanciát a tulajdonos részére a közgyűlésen való részvételre, a határozat megismerésére és bíróság előtti megtámadására; a jogvesztő határidő pedig aránytalan korlátozást jelent.

1.11. Sokan támadják a Ttv. 32. § (1) bekezdését, amelynek értelmében a határozat érvénytelenségének megállapítására nyitva álló, jogvesztő határidőt a határo-

zat meghozatalától kell számítani, többen sérelmezik, más-más alkotmányi rendelkezésre hivatkozva.

Van, aki szerint az a szabály az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütközik.

Mások szerint a Ttv. 32. § (1) bekezdés a jogorvoslathoz való alapvető jogot sérti, mert a közgyűlés határozatát a bírósággal, közigazgatással vagy más hatósággal egy szintre emeli. Hivatkoznak a tulajdonhoz való alapvető jog sérelmére is.

Állítják, hogy Ttv. 32. § (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 70/A. § (2)–(3) bekezdését, 57. § (5) bekezdését sérti, mert visszaélésre ad alkalmat az, hogy a határidő nem a tudomásszerzéstől számít, egyébként is értelmezhetetlen a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelme, továbbá kifogásolható, hogy csak a tulajdonostárs, és más személy vagy szervezet a határozatot nem támadhatja meg.

Van, aki szerint a Ttv. 32. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való alapvető jogot sérti és ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével is. Közgyűlési határozat korlátozhatja akár a tulajdonjogot is, így az a körülmény, hogy a megtámadási határidő a határozat meghozatalától számít, továbbá az, hogy a határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, mindkét alkotmányos alapjog sérelmét eredményezheti.

1.12. Két alkotmányjogi panaszban és egy bírói kezdeményezésben is állították a Ttv. 32. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét.

Az egyik, 2004. július 21-én érkezett panaszt a Ttv. 32. § (1) bekezdésének a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság által az 53.Pfv.21.813/2004/2. számú végzéssel befejezett ügyben való alkalmazása miatt nyújtották be. A másodfokú határozatot az indítványozó 2004. június 16-án vette át. Állították, hogy a Ttv. 32. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

A másik panaszt a Ttv. 32. § (1) bekezdésének a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság előtt Pfv.20.424/2002/4. szám alatt folyamatban volt eljárásban való alkalmazásával kapcsolatban nyújtották be. Állították, hogy a jogállammal [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] összeegyeztethetetlen az, hogy valaki olyan reá vonatkozó határozattal szemben veszítse el időmúlás (és mindössze 60 nap) miatt a jogorvoslati lehetőségét, amelyet tudta nélkül hoznak meg és vele nem is közölnek.

A Miskolci Városi Bíróság az előtte 9.P.20.120/2005. szám alatt folyamatban lévő eljárást az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján felfüggesztette és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Indítványa szerint a Ttv. 32. § (1) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, mert a jogbiztonság az állam kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy a jogintézmények az eljárási garanciák betartásával alkotmányosan, kiszámíthatóan működjenek. A közgyűlési döntés bíróság előtti megtámadására vonatkozó jogvesztés – ami az indítvány tartalma szerint a bírói úthoz való jog gyakorlását érinti – általános jelleggel, törvényi garanciák nélkül történt megfogalmazása a jogbiztonság követelményébe ütközik.

1.13. Egy indítványozó szerint a Ttv. 37. § második mondata, amely kimondja, hogy a közös képviselő, illetőleg az intézőbizottság elnöke képviseleti jogkörének korlátozása harmadik személlyel szemben hatálytalan, az Alkotmány 13. § (1) bekezdését sérti, mert a társasház más jogszabályokban biztosított jogait vonja el.

Az indítványra okot adó konkrét ügyekben eljáró bíróságok eltérő gyakorlatára hivatkozva kezdeményezte a Ttv. 9. § (2) bekezdése értelmezését. Ez a szabály arra ad lehetőséget, hogy több épületből álló társasház esetében az egy vagy több épületben levő lakások tulajdonosainak – tulajdoni hányad szerinti – többsége a bíróságtól önálló társasház alapítását kérhesse, ha az nem sérti a meglévő társasház tulajdonosainak méltányos érdekét.

1.14. Egy indítványozó úgy véli, hogy az Alkotmány 70/I. §-át sérti a Ttv. 39. § 5. pontja, amikor a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadásoknak minősíti az állagvédelmet meghaladó, a fenntartás, felújítás és korszerűsítés körébe nem tartozó olyan munkálattal összefüggő kiadásokat, amelyek jellemzően az épület bővítésével vagy új épület létesítésével járnak; felújítás és korszerűsítés körébe nem tartozó munkálattal összefüggő kiadásokat ugyanis az indítvány szerint nem lehet a rendes gazdálkodás körébe tartozónak minősíteni.

1.15. Van, aki azt állítja, hogy a Ttv. 41. § (2) bekezdése ellentétes a jogállamiság elvével, mert utóbb hatályba lépő jogszabály nem minősíthet már megkötött szerződést semmisnek.

Egy indítványozó szerint a Ttv. 41. § (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti, mert a jogbiztonsággal ellentétes, hogy a külön tulajdonban álló lakás beosztásának megváltoztatásához nem szükséges az alapító okirat módosítása, ha a törvény hatálybalépése előtt létesített alapító okirathoz mellékelték a társasházi lakások beosztását tartalmazó tervrajzot.

2.1. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kezdeményezték a Ttv. hiányosnak vélt szabályozásával összefüggésben az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére hivatkozva, mert

– nincs jogszabályi garancia a társasház vagyoniával gazdálkodók visszaélésének kivédésére;

– a Ttv. 12. § (1) bekezdése, 17. § (1) bekezdése és 18. §-a nem érvényesíti a tulajdonformák jogegyenlőségét, mert csak a külön tulajdon esetében biztosítják a hasznok szedésének jogát, csak természetes jogot biztosítanak a közös tulajdonnál, annak pénzbeviteléből való jogosultságot nem.

2.2. Állították, hogy alkotmányellenes mulasztás áll fenn, csorbát szenved a közérdekű adatok megismerésének joga, mert a Ttv. 29. § (2) bekezdése csak azt teszi lehetővé, hogy a tulajdonos a közgyűlés jegyzőkönyvébe betekintsen.

Azzal is érveltek, hogy a társasházak felügyeletének hiánya a tulajdonhoz való jogot sérti; továbbá nincs törvényi garancia a társasházak takarékos és ésszerű gazdálkodására, ezzel sérül az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 17. §-a.

3. Kezdeményezték a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 79. § (2) bekezdése vizsgálatát. Ez a szabály az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sérti, mert községi önkormányzatnak – szemben a városi önkormányzattal – nem kell rendeletben megállapítani az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó szabályokat, ha a tulajdonában lévő lakások száma, illetőleg helyiségek esetében a bérbeadás útján hasznosított helyiségek száma nem haladja meg a húszat.

4. Egy indítványozó kezdeményezte a Csongrád Megyei Bíróság 1.Pf.21039/2001/5. számú határozata és más hatósági intézkedések, határozatok felülvizsgálatát is.

5. Olyan indítványt is benyújtottak, hogy a Ptk. 578/I. §-a értelmezhetetlen, ez a jogállamiságot sérti: a „társasház-közösség” és a „szervezet” megnevezés nem illeszkedik a jogalanyok ismert kategóriái közé.

6. Egy indítványozó szerint a Ttv. 1. § (1) bekezdése, 3. § (1)–(2) bekezdése, 6. § (1)–(3) bekezdése, 9. § (1)–(3) bekezdése, 10. §-a, 11. § (2) bekezdése, 12. § (2)–(4) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 16. § (1)–(2) bekezdése, 17. § (2) bekezdése, 18. §-a, 21. § (1)–(3) bekezdése, 22–38. §-ai az Alkotmány 2. § (3) bekezdését, 63. §-át, 70/A. §-át, 70/C. §-át, 70/G. § (2) bekezdését sértik, mert diktatórikusak, ellentétesek az egyesülési joggal, a szervezet alakítás jogával, diszkriminatívak és sértik a tudományos élet szabadságát.

II.

1. A Ttv.-t 2004. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a társasházokról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 59. § (1) bekezdése, kivéve a Ttv. 10. §-a *d*) pontjának, 18. §-ának, 22. §-a *e*) pontjának rendelkezéseit, továbbá 30. §-a (1) bekezdésének második mondatát, valamint 31. §-a (1) bekezdésének, 35. §-a (1) bekezdése *a*) pontjának és 38. §-a (1) bekezdése *b*) pontjának rendelkezéseit, melyek – a Tv. 59. § (2) bekezdése értelmében – 2004. december 31. napján vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konk-

rét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség.

A Ttv. 32. § (1) bekezdése konkrét esetben való alkalmazása folytán az Alkotmánybírósághoz két alkotmányjogi panasz érkezett, ezért a Ttv. e szabályának alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

A többi indítvány az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján absztrakt normakontrollra irányul, erre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy mely szabályok esetében van helye érdemi eljárásnak és melyeknél az eljárás megszüntetésének.

A Ttv. egyes támadott rendelkezéseit a helyükbe lépő új szabályozás is tartalmazza az alábbiak szerint, tartalmilag a korábbival, az indítványokban felvetett alkotmányjogi kérdések szempontjából, azonos módon:

A Ttv. 1. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése és 9. § (1) bekezdése szabályaival alkotmányjogi szempontból azonos rendelkezést tartalmaz a Tv. 1. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése és 8. § (1) bekezdése.

A Ttv. 3. § (2) bekezdésével és 19. §-ával a Tv. 3. § (2) bekezdése és 25. § (1) bekezdése tartalmaz azonos rendelkezéseket a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítést és a közös tulajdonban álló épületrészre a közös tulajdon megszüntetését illetően.

A Ttv. 11. § (2) bekezdésével a Tv. 10. § (2) bekezdése azonos az alapító okirat megváltoztatása körében.

A Ttv. 6. § (1) és (2) bekezdése, 12. § (3) bekezdése és 17. § (2) bekezdése rendelkezéseivel alkotmányjogi szempontból azonosat tartalmaz a többségi szavazással való döntéshozattal kapcsolatban a Tv. 13. § (1) bekezdése és 14. § (1) bekezdése, 18. § (1) bekezdése és 23. § (2) bekezdése.

A Ttv.-nek a közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért való felelősségről szóló 3. § (3) bekezdésével azonosat tartalmaz a Tv. 3. § (3) bekezdése.

A Ttv. 12. § (4) bekezdésével a Tv. 18. § (2) bekezdése egyezik meg az indítványokban felvetett alkotmányjogi kérdés szempontjából.

A Ttv. 13. § (1) bekezdés *d*) pontjával azonosan szól a Tv. 20. § (1) bekezdés *d*) pontja.

A Ttv. 16. § (1) bekezdésének második mondatával tartalmilag azonos szabályt tartalmaz a Tv. 1. § (1) bekezdés második mondata.

A Ttv. 24. § (1)–(2) és (5) bekezdése helyett az Alkotmánybíróság a Tv. 30. § (1), (2) bekezdését, és 31. §-át, a 32. § (1) és (3) bekezdését vizsgálta, mert e szabályok tartalmazzák az indítványozók által kifogásolt rendelkezéseket.

A közgyűlés összehívása és a határozat érvénytelenségének megállapítása körében a Ttv. 25. § (1) bekezdése, 26. § (2) bekezdése, 32. § (1) bekezdése és a 38. § (1) bekezdés *d*) pontja rendelkezéseivel azonosat a Tv. 33. § (1) bekezdése, 35. § (2) bekezdése, 42. § (1) bekezdése és az 51. § (1) bekezdés *d*) pontja tartalmaz.

A Ttv. 37. §-a második mondatával azonosan rendelkezik a Tv. 50. §-ának második mondata.

A Ttv. 39. § 5. pontjához hasonló értelmezést tartalmaz a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadásokról a Tv. 56. § 3. pontja.

A Ttv. 41. § (2) bekezdésével azonosan szól a Tv. 63. § (2) bekezdése.

A Ttv. 41. § (4) bekezdésével tartalmilag megegyezik a Tv. 63. § (3) bekezdése.

A Ptk. 259. § (1) bekezdésével tartalmilag a Ptk. 254. § (1) bekezdése egyezik meg.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályokra folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság Ttv. törvény 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján – megszüntette. A Tv.-nek a hasonló szabályokat tartalmazó 2. § (1) bekezdése már nem tartalmazza azt az utalást, amelyre figyelemmel a Ttv 2. § (1) bekezdését támadták.

III.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései az alábbiak:

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

7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. (...)

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. (...)

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. (...)

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. (...)

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

56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes. (...)

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. (...)

70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. (...)

(4) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen. (...)

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/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg. (...)

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

70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelesek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

2. A Tv. szabályai szerint:

„1. § (1) Társasháztulajdon jön létre, ha az épületingatlanon az alapító okiratban meghatározott, műszakilag megosztott, legalább két önálló lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség, illetőleg legalább egy önálló lakás és egy nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonostársak külön tulajdonába kerül (a továbbiakban: társasház). Az épülethez tartozó földrészlet, továbbá a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész, épületberendezés, nem lakás céljára szolgáló helyiség, illetőleg lakás – különösen: a gondnoki, a házfelügyelői lakás – a tulajdonostársak közös tulajdonába kerül.

3. § (...)

(2) Az 1. § (2) bekezdésében meghatározott ingatlanrész és vagyontárgy kivételével az alapító okirat felhatalmazást adhat arra, hogy a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítés jogát a közösség gyakorolja, ha az ingatlanrész önálló ingatlanként kialakítható. Ebben az esetben a közgyűlés az összes tulajdoni hányad legalább kétharmados többségével rendelkező tulajdonostársak igenlő szavazatával dönthet az elidegenítésről. A határozatban rendelkezni kell a külön tulajdonhoz tartozó közös tulajdoni há-

nyadok megállapításáról. A közgyűlés határozata az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre alkalmas okirat.

(3) A közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy a szervezeti-működési szabályzatban ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű (sортartásos) kezesség szabályai szerint. (...)

5. § (1) Társasház fennálló vagy felépítendő épületre lehet alapítani, ha abban legalább két, külön tulajdonként bejegyezhető lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség van vagy alakítható ki. (...)

8. § (1) A közös tulajdonnak társasház tulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Az alapító okiratot ilyenkor a bírósági határozat pótolja. (...)

10. § (...)

(2) Az alapító okirat megváltoztatásához – ha e törvény másként nem rendelkezik – valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges; a változást be kell jelenteni a földhivatalnak. (...)

13. § (1) A közösség szerveit, azok hatáskörét, jogait és kötelezettségeit, a közös költség viselésének szabályait a közösség szervezeti-működési szabályzatában kell megállapítani.

14. § (1) A szervezeti-működési szabályzatot a közösség az alakuló közgyűlésen – de legkésőbb az azt követő hatvan napon belül megtartott közgyűlésen – az összes tulajdoni hányad szerinti legalább egyszerű szavazattöbbségű határozatával állapítja meg. (...)

18. § (1) Lakóépület esetén a társasház közgyűlése megtilthatja a külön tulajdonban lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatását, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná.

(2) Ha a lakóépületben lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiség megváltoztatott használata jogszabályban meghatározott engedélyhez kötött tevékenységhez szükséges, az engedély akkor adható ki, ha a hatóság felhívására – harmincnapos határidőn belül – a közgyűlés nem hozott tiltó határozatot. (...)

20. § (1) A tulajdonostárs köteles: (...)

d) a lakásában tervezett építkezéstről értesíteni a közös képviselőt vagy az intézőbizottság elnökét. (...)

23. § (...)

(2) A közgyűlés a birtoklás, használat és hasznosítás módját meghatározhatja.

25. § (1) A közgyűlés határozata alapján bármely tulajdonostárs kérheti a bíróságtól, hogy a közös tulajdonban álló olyan épületrészre, amely önálló ingatlanként kialakítható, vagy amellyel a meglévő külön tulajdon tárgy bővíthető, megszüntesse a közös tulajdont, ha az a kisebbség méltányos érdekét nem sérti. (...)

30. § (1) A közgyűlés a határozatával a legalább hat hónapnak megfelelő közös költség összegének befizetésével hátralékba került tulajdonostárs külön tulajdonának és a hozzá tartozó közös tulajdoni hányadának jelzálogjoggal

való megterhelését rendelheti el a hátralék megfizetésének biztosítékaul.

(2) A határozat meghozatala során a hátralékos tulajdonostárs nem élhet a szavazati jogával, az ő tulajdoni hányadát a határozatképesség megállapításakor figyelmen kívül kell hagyni.

31. § A közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke a hátralékos tulajdonostárs külön tulajdonának és a hozzá tartozó közös tulajdoni hányadának jelzáloggal való megterhelését – a közgyűlés összehívása nélkül – akkor rendelheti el, ha erre őt a szervezeti-működési szabályzat felhatalmazza.

32. § (1) A jelzálog jog bejegyzésének elrendeléséről szóló közgyűlési határozatot, illetőleg a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke rendelkezését közokiratba vagy ügyvéd – jogkörén belül jogtanácsos – által ellenjegyzett magánokiratba kell foglalni. (...)

(3) Ha a bejegyzés alapjául szolgáló hátralékos kiegyenlítették, a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke a kiegyenlítést követő nyolc napon belül köteles a jelzálog törléséhez szükséges engedélyt kiadni; az engedélyt közokiratba vagy ügyvéd – jogkörén belül jogtanácsos – által ellenjegyzett magánokiratba kell foglalni.

33. § (1) A közgyűlést a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke hívja össze. A közgyűlésre valamennyi tulajdonostársat írásban kell meghívni, amellyel egyidejűleg a meghívó egy példányát a társasházban – jól látható helyen – ki kell függeszteni. (...)

35. § (...)

(2) Kötelező a közgyűlés összehívása, ha azt a tulajdoni hányad 1/10-ével rendelkező tulajdonostársak a napirend és az ok megjelölésével írásban kérték. Ha a kérést a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke tizenöt napon belül nem teljesítette, az összehívást kérő tulajdonostársak vagy az általuk megbízott személy a közgyűlést összehívhatják. (...)

42. § (1) Ha a közgyűlés határozata jogszabály vagy az alapító okirat, illetőleg a szervezeti-működési szabályzat rendelkezését sérti, vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, bármely tulajdonostárs keresettel kérheti a bíróságtól a határozat érvénytelenségének megállapítását a határozat meghozatalától számított hatvan napon belül. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. (...)

50. § A közös képviselő, illetőleg az intézőbizottság elnöke jogosult a közösség képviselőjének ellátására a bíróság és más hatóság előtt is. E jogkörének korlátozása harmadik személlyel szemben hatálytalan.

51. § (1) A számvizsgáló bizottság jogkörében eljárva: (...)

d) összehívja a közgyűlést, ha a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke az erre vonatkozó köteletségének nem tesz eleget. (...)

56. § E törvény alkalmazásában: (...)

3. Rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadások: az állagvédelmet meghaladó, a fenntartás (az üzemeltetés, a karbantartás és a felújítás) körébe nem tartozó olyan mun-

kálattal összefüggő kiadások, amelyek jellemzően az épület bővítésével vagy új épület létesítésével járnak. (...)

63. § (...)

(2) A törvény hatálybalépésekor bejegyzett társasház alapító okiratának az e törvény kötelező jellegű rendelkezéseivel ellentétes rendelkezése hatályát veszti, és helyébe e törvény rendelkezése lép. Az alapító okirat ennek megfelelő kijavítását az alapító okiratnak egyéb okból első ízben történő módosítása során kell elvégezni.

(3) Ha az e törvény hatálybalépése előtt létesített alapító okirathoz mellékelték a társasházi lakások beosztását tartalmazó tervrajzot, a külön tulajdonban álló lakás beosztásának megváltoztatásához nem szükséges az alapító okirat módosítása.”

3. A Ptk. támadott rendelkezései szerint:

„254. § (1) Zálogjog szerződés, jogszabály vagy bírósági és – ha jogszabály így rendelkezik – más hatósági határozat alapján keletkezhet. (...)

A társasház-közösség

578/I. § (1) A társasház-tulajdon alapján a tulajdonostársaknak az épület fenntartására, felújítására alapító okirattal létrehozott szervezete gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat, viseli a közös tulajdon terheit.

(2) A társasházra vonatkozó részletes szabályokat külön törvény állapítja meg.”

4. Az Lt. 79. § (2) bekezdése a következőképpen szól:

„79. § (...)

(2) A községi önkormányzatnak nem kell rendeletben megállapítani az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó szabályokat, ha a tulajdonában lévő lakások száma, illetőleg helyiségek esetében a bérbeadás útján hasznosított helyiségek száma nem haladja meg a húszat.”

IV.

Az indítványok kisebb részben megalapozottak.

A társasház intézményének számos történeti előzménye ismeretes. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a különféle jogi megoldásokról elvontan állást foglalnia, sem az, hogy a jogintézményre vonatkozó nézeteket értékelje, a tudományos vitákban állást foglaljon. Az Alkotmánybíróság hatásköre a hatályos jogszabályok vizsgálatára terjed ki, az indítvány keretei között.

Az Alkotmánybíróság elsőként a Tv. támadott szabályainak és az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseinek a viszonyát vizsgálta.

Ennek oka, hogy az indítványok szinte kivétel nélkül a Tv.-nek azokat a szakaszait támadják, amelyek a társasház alapítása, az alapító okirat, az alakuló közgyűlés, a szervezeti-működési szabályzat, a külön és a közös tulajdonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek valamint a társasház

szervezete körében tartalmaznak kötelezően alkalmazandó szabályokat.

Hatályos jogunkban a Ptk. „A tulajdonjog” című harmadik részének „A közös tulajdon” című XII. fejezetében szabályozza a társasház-tulajdont.

A Ptk. 149. § (1)–(4) bekezdése értelmében épületen úgy is lehet közös tulajdont létesíteni, hogy az épület meghatározott részei – elsősorban a lakások – a tulajdonostársak külön tulajdonában vannak (társasház-tulajdon). A társasház-tulajdon létesítéséhez a tulajdonostársak alapító okiratba foglalt megállapodása és a társasház-tulajdonnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges. A közös tulajdonnak társasház-tulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Ebben az esetben az alapító okiratot a bíróság ítélete pótolja. A társasház-tulajdonra a közös tulajdon szabályait a külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a 374/B/1996. számú határozatában (ABH 1996, 620.) elutasította azt az indítványt, amely a közös tulajdon és a társasház tulajdon konstrukcióját általánosságban, és ez utóbbi vonatkozásában a társasházi közös tulajdon megoszthatatlanságát különösen is támadta. A határozat megállapította, hogy a társasház-tulajdon esetében a dolog természeténél fogva szükségszerű a közös tulajdonban álló részek tulajdoni megoszthatatlansága.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában – az Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban – azonban többek között a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közzogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni (ABH 1993, 373, 379.).

Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a „közérdekű” korlátozás arányosságának ismérével [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382. – az állammal szemben védi (800/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 422.)].

A fentiekből következően az Alkotmány 13. §-a szerinti tulajdonvédelem nem érvényesíthető a tulajdonosoknak az egymással szembeni védelméről szóló szabályoknál. A Ptk. és a Tv. szabályai a „tulajdonosra” és a „tulajdonostársakra” vonatkoznak, nem pedig ezeknek az államhoz való viszonyára.

A Tv. a társasház-tulajdonnál a mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a közös tulajdonnal járó terhek viselését, a társasház szervezetét, működését, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát rendezi.

Állami beavatkozást ezen a területen az jelent, ha a Tv. bizonyos szabályaitól a felek megállapodásuk alapján sem térhetnek el.

A Tv. – a Ptk. 226. §-ával összhangban – alkalmazási kényszert ír elő egyebek között az alapító okirat mint szerződés egyes tartalmi elemei tekintetében. Ennyiben a Tv. eltér a Ptk. 200. § (1) bekezdésének a szerződésekre vonatkozó, általánosan eltérést engedő szabályától.

A Tv. más szabályai is, pl. a társasház-tulajdont meghatározók, a Tv. erejénél fogva kötelezőek, kivéve, ha maga a Tv. másként nem rendelkezik.

Ezeknek a kógens szabályoknak az alkotmányossága, megfelelő indítvány alapján, vizsgálható akár az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából is.

A társasház-tulajdonnak mint jogviszonynak a szabályozása azonban nem az alkotmányjog, hanem a polgári jog körébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság társasházban lévő lakások hasznosításának a többi tulajdonostárs érdekeire tekintettel történő szabályozásáról egy ügyben azt mondta ki, hogy ebben az esetben nem állapítható meg a tulajdonjog korlátozása és nem bocsátkozott további alkotmányjogi vizsgálatba. A határozat szerint a tulajdonosi jogok gyakorlásának korlátja a többi tulajdonostárs jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek védelme, ezért az a szabály, amely kimondta, hogy lakást csak lakás céljára szabad hasznosítani, önmagában nem korlátja a tulajdonosi rendelkezési jognak [36/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 424, 426.].

Közös tulajdoni hányadnak szövetkezeti közgyűlési határozattal szövetkezeti tulajdonná való átalakításánál az Alkotmánybíróság azt tartotta meghatározónak, hogy a jogalanyok adott körének belső viszonyáról döntenek, és nem foglalkozott a tulajdonjog korlátozásának alkotmányjogi vizsgálatánál szokásos kérdésekkel (1240/B/1993 AB határozat, ABH 1998, 564, 566–567.).

A tulajdonjog alkotmányjogi védelmének elvi tételeit megfogalmazó, már részben idézett 1993. évi határozatában is a polgári jogi és az alkotmányjogi szempontok különbözőségéből indult ki az Alkotmánybíróság és az alkotmányellenesség vizsgálatánál a tulajdon közjogi megterhelését, a közhatalmi beavatkozást vette alapul [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.]. A 37/1998. (IX. 23.) AB határozat pedig azt tekintette alkotmányossági kérdésnek, hogy a közhatalmi korlátozást milyen esetben kell a tulajdonosnak eltérnie (ABH 1998, 296, 303.).

A társasház-tulajdon tartalmára, fenti jellegzetességeire, a közös és a külön tulajdoni elemek sajátos kapcsolódására figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint a törvényhozónak az a feladata adódik az Alkotmány 13. §-ának a társasház-tulajdonra való végrehajtása körében, hogy olyan szabályozást alkosson, amely az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelmet a „tulajdonosra”, a „tulajdonostársakra” valamint a társasház-tulajdonra is egyaránt kiterjeszti. A társasházakra vonatkozó szabályozásnak alkalmasnak kell lennie egyensúly teremtésére a társasház-tulajdon egyes alanyainak esetenként eltérő érdekek által meghatározott pozíciója között.

Az alkotmányjogi keretek a törvényhozónak viszonylag tág teret nyújtanak annak meghatározására, hogy a társasház-tulajdon szabályozásánál milyen eszközökkel teremti meg az egyensúlyt.

Az Alkotmánybíróság hasonlóan foglalt állást az alkotmányjogi elbírálás különbözőségét illetően a tulajdonjog közjogi és magánjogi korlátozásáról a 800/B/1993. AB határozatban. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a tulajdonjog sérelmének a polgári jogi szabályozás körébe tartozó egyik fontos esetkörénél, a kártérítésnél, az Alkotmány tulajdonvédelmi szabályai csak annyiban játszanak meghatározó szerepet, hogy a törvényhozónak a felelősségi rendszer kialakítása során mind a károsult, mind a kár okozó pozícióját egyenlő súllyal mérlegelnie kell, a szabályozás egyéb szempontjainál viszont a törvényhozónak szabad mérlegelési lehetősége van (ABH 1996, 420, 421–422.).

Nem lehet az Alkotmány 13. § (1) bekezdése sérelmének tekinteni azt, ha a törvény a társasház ügyeiben való döntéshozatalt alapvetően a tulajdonostársakra bízva, vitáikat pedig bírói útra tereli. Az Alkotmánybíróság ilyen esetben azt vizsgálhatja, hogy a törvényhozó által választott konkrét jogi szabályozás alkalmas-e az egyensúlyteremtésre.

V.

1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a társasház létrejövetele szabályait [Tv. 1. § (1) bekezdés, 5. § (1) bekezdés, 8. § (1) bekezdés] a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmére hivatkozva támadó indítvány nem megalapozott.

A normavilágosságot kifogásoló indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság szerint megállapítható, hogy a társasház fogalmára, alapítására és az alapító okira valamint a közös tulajdon társasház-tulajdonná való átalakítására vonatkozó szabályok a jogalkalmazás számára a gyakorlatban nem eleve értelmezhetetlenek vagy alkalmazhatatlanok. A Tv. számos, említett rendelkezéseivel azonos vagy azokhoz jelentős mértékben hasonló már az első társasházi törvény óta hatályban van.

Az 1160/B/1992. AB határozat értelmében általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása jogalkalmazási kérdés. A jogalkalmazás során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutinná vált. A határozat szerint azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt milyen részletességgel szabályoz. A döntés kimondja, hogy „ez a jogszabály homályosságától, értelmezhetlenségétől különálló kérdés. ... A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.” (ABH 1993, 607, 608.).

A Tv. támadott szabályának feltételei, a rendelkezésekben szereplő fogalmak ezt a követelményt kielégítik és a fogalmak nem is homályosak vagy értelmezhetetlenek.

Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 227–228.].

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a konkrét esetben nem sérti a jogbiztonságot az, hogy a törvényi feltételeket a jogalkotó inkább keretjellegűen, és nem túl részletezően határozta meg. Nem alkotmányellenes, hogy a jogszabály tényállása nem tartalmaz részletesebb szabályozást a társasház létrejötte és a bíróság feladatai körében. A megfelelően általános, absztrakt tényállás is alkalmas arra, hogy a Tv. szabályai a jogalkalmazásban érvényesüljenek. Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe.

Az Alkotmánybíróság ezért a Tv.-nek a társasház fogalmát meghatározó 1. § (1) bekezdése, az alapításról szóló 5. § (1) bekezdése és a közös tulajdon társasháztulajdonná való átalakításáról szóló 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

1.2. Nem megalapozott az az indítvány sem, amely a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítésről, illetve a közös tulajdonban álló épületrésszel kapcsolatban a közös tulajdon megszüntetéséről szóló egyes szabályokat [Tv. 3. § (2) bekezdés, 25. § (1) bekezdés] támadja.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 20. §-a értelmében indítvány alapján jár el. Az indítványhoz kötöttség elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróság annak a szabálynak az alkotmányellenességét vizsgálja, amelyet az indítványozó megjelölt és annak az alkotmányi rendelkezésnek a tükrében, amelyre az indítványozó hivatkozik.

A jelen esetben az indítványozó egyrészt az Alkotmány 70/I. §-a sérelmét állította. Megállapítható, hogy a Tv. említett szabályai nem hozhatók összefüggésbe a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségét előíró alkotmányi szabályokkal.

A Tv. vizsgált szabályai nem sértik az indítványban hivatkozott másik alkotmányi rendelkezést, a tulajdonhoz való alapvető jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] sem. Ez a jog a fent kifejtettek szerint az állammal szemben védi a tulajdont, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos alapját. Társasház-tulajdonnál a tulajdonostársakat nem az alkotmányjog, hanem a polgári jog szabályai szerint illeti meg védelem egymással szemben. A Tv. a kisebbség méltányos érdekeit védi [25. § (1) bekezdés, 42. § (1) bekezdés]; a közös tulajdon megszüntetését a vizsgált körben ahhoz a feltételhez köti, hogy az a kisebbség méltányos érdekeit nem sérti. Ez a szabály az alkotmányosan megkövetelhető tulajdonvédelmet megfelelően biztosítja a társasház-tulajdon alanyai pozíciójának kiegyensúlyozásával.

Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 3. § (2) bekezdését és 25. § (1) bekezdését támadó indítványt elutasította.

1.3. Nem megalapozottak azok az indítványok sem, amelyek értelmében az Alkotmány számos rendelkezését sértik azok, a társasház belső viszonyaira vonatkozó egyes szabályok, amelyek – a többségi szavazással való döntéshozatal körében – a közös tulajdonnal kapcsolatos elidegenítés jogának gyakorlásához szükséges többségről, az alapító okirat megváltoztatásához előírt szavazatarányról, a közös költség mikénti meghatározásáról, a szervezeti-működési szabályzat elfogadásáról, a birtoklás, a használat a hasznosítás módja meghatározásáról szólnak [Tv. 3. § (2) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 13. § (1) bekezdés, 14. § (1) bekezdés, 18. § (1) bekezdés, 23. § (2) bekezdés].

Nem lehet levezetni az Alkotmány indítványokban hivatkozott szabályaiból (az Alkotmánynak a tulajdoni formák egyenjogúságára és a verseny szabadságára vonatkozó 9. § (1) bekezdéséből, a tulajdonhoz való jogról szóló 13. § (1) bekezdéséből, a jogképességről szóló 56. §-ából, a választójogról szóló 70. § (4) bekezdéséből és diszkriminációt tiltó 70/A. §-ából) sem azt, hogy a közös tulajdon körében bizonyos döntésekhez – pl. az elidegenítés jogának gyakorlásához – valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását meg kell-e kívánni, de azt sem, hogy ha a Tv. többségi döntéshozatalt tesz lehetővé, akkor a többségi döntéshozatalhoz legalább milyen mértékű szavazatarányt kell előírni.

Jóllehet a Ptk. a közös tulajdonnál bizonyos körben a tulajdonostársak egyhangú határozatát kívánja meg, pl. a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadásoknál, az egész dolog feletti tulajdonjog átruházásánál, a tulajdonostársak a birtoklás, a használat, a hasznosítás, valamint a rendes gazdálkodás körét meg nem haladó kiadások kérdésében általában szótöbbséggel határoznak, tulajdoni hányaduk arányában.

A társasház-tulajdon azonban olyan közös tulajdon, amelynél a külön tulajdon és a közös tulajdon elemei sajátosan keverednek. Ha a törvény viszonylag széles körben követel meg egyhangú határozatot vagy valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását, akkor előfordulhat, hogy a többség megalapozott igénye nem érvényesíthető. Ugyanígy a tulajdoni hányad szerinti egyszerű szótöbbség általános, kivételt nem tűrő alkalmazása is a törvényben visszaélészerű joggyakorlásra teremthetne lehetőséget.

A jelen határozat IV. pontjában kifejtettek szerint a törvényhozónak viszonylag széles körű szabadsága van a társasház-tulajdon részletszabályainak kialakításával kapcsolatban, ezek között a döntéshozatal szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alappal alkotmányjogi kérdést. Számos eszköz, többféle döntéshozatali arány stb. egyaránt alkalmas lehet arra, hogy a szabályozásnál egyensúlyt teremtsenek a társasház-tulajdon alanyainak esetenként eltérő, különféle érdekei között.

A vizsgált szabályozásban nem ismerhető fel a köztulajdon és a magántulajdon egyenlősége elvének sérelme, miként arra az indítványozók hivatkoznak; nem ismerhető fel valamely tulajdonostárs egyoldalú kedvezményezése vagy hátrány okozás, de a joggyakorlás lehetetlenné tétele sem, amelynek alapján a támadott rendelkezéseket alkotmány-

ellenessé kellene nyilvánítani, akár a tulajdonhoz való alapvető jog, akár más, az indítványozók által felhívott alkotmányos tétel sérelme miatt.

Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 3. § (2) bekezdése, 10. § (2) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 18. § (1) bekezdése, 23. § (2) bekezdése rendelkezéseit támadó indítványokat elutasította.

1.4. Nem megalapozottak a Tv. 3. § (3) bekezdését támadó indítványok sem. A közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak felelősségét megállapító rendelkezéshez hasonló már az első társasházi törvény, az 1924. évi XII. törvény is tartalmazott. Ennek 9. §-a kimondta, hogy a tulajdonostársak a közös használatban levő építmények, építményrészek felszerelések és berendezések karbantartásának költségéhez, valamint általában a tulajdonostársakat közösen érdeklő költségekhez és egyéb terhekhez saját tulajdoni illetőségének vagy érdekeltségének arányában kötelesek hozzájárulni.

A hatályos jogszabály is ezt az elvet érvényesíti.

Jóllehet a társasházközösség a Tv. 3. § (1) bekezdése értelmében rendelkezik bizonyos anyagi és eljárásjogi jogképességgel, a társasház nem jogi személy. Ennek a helyzetnek az egyik következményét vonja le a Tv. 3. § (3) bekezdése, amikor a közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért való polgári jogi felelősséget határozza meg: a közösség egészét terhelő kötelezettség teljesítéséért a tulajdonostársak tulajdoni hányaduk – vagy a szervezeti-működési szabályzatban ettől eltérően meghatározott mérték – szerint felelnek az egyszerű (sortartásos) kezes-ség szabályai szerint.

Az egyszerű (ún. sortartó) kezeségnél a kezes követelheti, hogy a jogosult a követelést először a kötelezettől hajtsa be; amennyiben a kezes a kötelezett helyett a tartozást megfizeti a jogosultnak, a kezesnek megtérítési igénye keletkezik a kötelezettel szemben.

Ebben a szabályban az egyszerű (sortartásos) kezeségre utalást az indítványozók úgy értelmezik, hogy önmagában ebből a szabályból, más törvényi rendelkezés nélkül, a tulajdonostársak egyetemleges felelőssége, a tulajdoni illetőség arányát meghaladó kötelezettsége következik.

A társasházon belül a Tv.-ben szereplő vagy a tulajdonostársak által elfogadott szabályozás rendeltetése az, hogy a tulajdonosok egymás közötti, illetve a társasház és az egyes tulajdonosok közötti követelések teljesítésének rendjét meghatározza. A Tv. 3. § (3) bekezdése ugyanakkor a társasház hitelezőit is védi, a tulajdonostársak tulajdoni hányadukhoz igazodó – és így korlátozott felelősségének előírásával. A szolgáltatás teljesítésével, illetve a szerződészegő magatartással összefüggésben a társasházon belül a tulajdonosok között, vagy a tulajdonostársak és a társasház közösség hitelezői között kialakult jogvita eldöntése pedig a polgári peres ügyeket tárgyaló bíróságok hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság egyébként a 12/1998. (IV. 17.) AB határozatban (ABH 1998, 123, 430.) vizsgálta a Ptk. 334. § (2) bekezdése és 337. § (2) bekezdése alkotmányellenességét.

Ebben az ügyben az indítványozók alkotmányellenesnek tartották azokat a szabályokat, amelyek a társastulajdonosok egyetemleges felelősségéről intézkednek a társasházak egyes közüzemi tartozásai tekintetében. Beadványukban vizsgálni kért jogszabályként a Ptk. 334. § (2) bekezdését és a 337. § (2) bekezdését jelölték meg, s hivatkoztak az Alkotmány 55. § (1) bekezdése és 70/E. § (1) bekezdése sérelmére. Az indítványozók ugyanakkor kifejtették azt is, hogy nem felel meg a valóságnak a társasházak esetében a Ptk. 334. § (2) bekezdésének az a feltételezése, hogy a szolgáltatás nem osztható.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A határozat indokolásában arra hivatkozott, hogy a Ptk. támadott szabályai a társasház-tulajdonra vonatkozó szabályt nem tartalmaznak, és nem tartalmaznak különös rendelkezést a társasházak szerződéseire sem; a Ptk. 334. § (1)–(2) bekezdésének konkrét tényállásra vonatkoztatása és ezzel kapcsolatban az értelmezése pedig nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, a Ptk. e szabályainak mikénti alkalmazása társasház közüzemi szerződéseire, esetleges tartozásai a rendes bíróságra tartozik. A rendes bíróságra tartozik annak eldöntése is, hogy a tartozások esetén a kötelezettek egyetemlegessége pusztán a Ptk. e szabályai alapján, más jogszabály közbejötté nélkül megállapítható-e.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra, hogy a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Gszt.) végrehajtására kiadott 3/1995. (I. 20.) Korm. rendeletet és a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Vet.) végrehajtására kiadott 34/1995. (IV. 5.) Korm. rendeletet a Ttv. módosította (44. és 45. §). A Ttv. 44. §-a szerint a Gszt. Vhr. 1. számú melléklete 13. §-ának (4) bekezdése a következő rendelkezéssel egészítette ki: Nem vonatkozik az egyetemleges felelősség a társasházban a közös tulajdonban álló épületrészben (helyiségben) történő fogyasztás díjfizetési kötelezettségére. A Ttv. 45. §-a pedig a Vet. Vhr. 1. számú melléklete 5. §-ának (4) bekezdését egészítette ki a következő mondatokkal: Nem vonatkozik az egyetemleges felelősség a társasházban a közös tulajdonban álló épületrészben (helyiségben) történő fogyasztás díjfizetési kötelezettségére.

Az Alkotmánybíróság 398/B/1995. AB határozata (ABH 1999, 714.) vizsgálta a Vet. Vhr. 1. számú melléklete 5. §-ának (4) bekezdését és a Gszt. Vhr. 1. számú melléklete 13. §-ának (4) bekezdését; az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság szerint önmagában a Tv. 3. § (3) bekezdéséből nem következik a tulajdonostársaknak a tulajdoni illetőségük arányát meghaladó, egyetemleges felelőssége harmadik személyekkel (pl. gáz- vagy villamosenergia szolgáltatóval) szemben, a tulajdoni hányad szerinti felelősségtől eltérő mérték akkor jöhet szóba a Tv. értelmében, ha a hozzájárulási kötelezettséget maguk a tulajdonostársak a szervezeti-működési szabályzatban a fő szabálytól eltérően határozták meg.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tv. 3. § (3) bekezdését az Alkotmány 13. § (1) bekezdése sérelmére hivatkozva támadó indítványokat elutasította; megállapította azt is, hogy a Tv. 3. § (3) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, 17. §-a, 70/E. § (1)–(2) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

1.5. Az Alkotmánybíróság elutasította a Tv. 18. § (1) és (2) bekezdését támadó indítványt is.

Mindkét rendelkezés a külön tulajdonban lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiség használata, hasznosítása módjának a megváltoztatásával függ össze; a Tv. lehetővé teszi, hogy a társasház közgyűlése ezt megtiltsa, ha az a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná.

Az Alkotmánybíróság a 685/B/1999. AB határozatban (ABH 2004, 1363.) megállapította: „a vállalkozás joga nem abszolutizálható, ennek megfelelően arra sincs senkinek alanyi joga, hogy adott foglalkozással kapcsolatos vállalkozást egy meghatározott helyen folytasson.” Az Alkotmánybíróság az említett ügyben azt vizsgálta, hogy „a vállalkozáshoz való jogot sérti-e az, hogy a vállalkozást valakinek egy adott helyen (üzletben) ideiglenesen vagy véglegesen nem lehet folytatni”; és az indítványt elutasította.

A tulajdoni formák egyenjogúságának [Alkotmány 9. § (1) bekezdése] elvére való hivatkozás sem alapos. A Tv. 18. § (1)–(2) bekezdése valamennyi tulajdoni formára egyaránt vonatkozik, a tulajdoni formák egyenjogúságának elvét ezért nem sérti.

Nem állapítható meg az sem, hogy a tulajdonhoz való alapvető jog sérülne. Az Alkotmánybíróság 36/1991. (VI. 20.) AB határozata (ABH 1991, 424, 426.) megállapítja, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlásának korlátja lehet a többi tulajdonostárs jogainak és a dologhoz fűződő törvényes érdekeinek védelme; a tulajdonostársak közös megállapodása kiterjedhet a hasznosítás módja tekintetében meghatározott korlátok felállítására, amennyiben ez a korlátozás törvény előírásába nem ütközik.

A Tv. a társasház közgyűlése tiltó határozata ellen a tulajdonostárs számára bírói utat enged. A bírósági eljárásra hárul majd annak eldöntése, hogy a tulajdonostársak döntése jogszabály vagy az alapító okirat, illetőleg a szervezeti-működési szabályzat rendelkezését sérti-e, vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár-e. A bíróság vizsgálhatja annak a feltételnek a fennállását is, hogy a helyiség használata, hasznosítása módjának megváltoztatása a társasház működését vagy a lakhatás nyugalma zavarná-e.

Nem állapítható meg az sem, hogy ezek a támadott szabályok a jogbiztonságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] sértnék.

Az Alkotmánybíróság egy határozata (219/B/2002 AB határozat, ABH 2003, II. kötet, 1488.) megállapítja, hogy „az értékelést engedő fogalmak használata (mint pl. a jóhiszeműség, közérdek, rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények, arányosság stb.) a jogi szabályozás hagyományos eszköze, amely a jogalkalmazó jogilag kötött, diszkrecionális döntési felhatalmazását, a konkrét ügy részle-

teinek ismeretében adott mozgásterét jelenti”. Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amelynél azt kellett vizsgálni, hogy „sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdését a megsemmisíteni kért rendelkezés amiatt, hogy a jogalkotó a munkáltatói kötelezettség fennállását az elvárhatóság fogalmához, az elvárhatóságot pedig ‘az eset összes körülményei’ mérlegeléséhez köti.”

Az Alkotmánybíróság szerint a Tv. 18. §-ában szereplő, egyes kifogásolt kifejezések megfelelően határozottak, világosak és érthetőek, önkényes értelmezésre nem adnak lehetőséget. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tv. 18. § (1) és (2) bekezdését támadó indítványokat is elutasította.

1.6. Nem megalapozott a Tv. 20. § (1) bekezdés d) pontját támadó indítvány. A tulajdonhoz való alapvető jogot nem sérti az, hogy a valamely lakásban tervezett építkezéssel a Tv. szabályai szerint csupán értesíteni kell a közös képviselőt, és a Tv. nem írja elő általánosságban valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását „a közösség egészét érintő komoly munkálathoz”.

Azt a kérdést, hogy milyen esetben indokolt megkövetelni a tulajdonostársak hozzájárulását valamely építkezéshez a társasházban, nem a Tv., hanem más jogszabály szabályozza.

Nem a Tv.-re, hanem építésügyi jogszabályokra, eljárásra és hatóságra tartozó kérdés, hogy milyen építkezések, kinek az engedélye alapján, milyen feltételek mellett végezhetők vagy sem. A Tv.-ben szereplő értesítési kötelezettségtől ezek a szabályok függetlenül érvényesülnek.

1.7. A Ttv. 14. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdése nemzetközi egyezménybe ütközésének utólagos vizsgálatát csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározottak kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, ezért azt az indítványt, amely az említett szabályok ilyen vizsgálatára irányult, az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § c) pontja alapján – visszautasította.

1.8. Alaptalan a Tv. 1. § (1) bekezdés második mondatát támadó indítvány is.

Az az előírás, amely szerint társasház-tulajdonnál az épülethez tartozó földrészletnek a tulajdonostársak közös tulajdonába kell kerülnie, nem sérti a tulajdonhoz való jogot mint alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, a tulajdonszerzés joga nem alapjog. [Pl. 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417, 418.] Az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben, az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse (936/D/1997 AB határozat, ABH 1999, 615.).

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és 57. § (5) bekezdése pedig nem hozható összefüggésbe a Tv. 1. § (1) bekezdés második mondatával. Ezért az Alkotmánybíróság a Tv. 1. § (1) bekezdés második mondatát támadó indítványt elutasította.

1.9. A Tv. egyes, jelzálogjoggal kapcsolatos szabályait támadó indítványok is alaptalanok.

A jelzálogjog nem szerződéses, hanem pl. jogszabály vagy hatósági határozat alapján való keletkezéséről szóló szabályok – Ptk. 254. § (1) bekezdése –, illetve a Ttv. 24. §-a nemzetközi egyezménybe ütközésének utólagos vizsgálatát csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározottak kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, ezért azt az indítványt, amely a mondott szabályok ilyen vizsgálatára irányult, az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § c) pontja alapján – visszautasította.

A Ptk. 254. § (1) bekezdése és a Tv. 30–31. §-a rendelkezéseiben nem ismerhető fel vagyoni helyzet szerinti különbségtétel. Ezek a szabályok nem a tulajdonostárs vagyoni helyzetén alapulnak, hanem azon a körülményen, hogy az érintett tulajdonostárs a közös költség összegének befizetésével, bármely okból, hátralékba került. A támadott szabályok nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány vagyoni helyzet szerinti különbségtételt tiltó 70/A. § (1) bekezdésével.

Azzal az indítvánnyal összefüggésben, amely a tulajdonhoz való alapvető jog sérelmére hivatkozik, az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a társasház-tulajdon közös tulajdonnak egy sajátos esetét jelenti. A közös tulajdonnal együtt jár a saját tulajdoni hányaddal, tulajdoni résszel kapcsolatban felmerülő költségen túlmenően a közös költségek viselése. Gyakran igény van a tulajdonostársak fizetőkészségének és fizetőképességének különböző jogintézményekkel való biztosítására. Ennek megfelelően a jogszabályok – a felek érdekeit figyelembe véve – meghatároznak egyes olyan rendelkezéseket, amelyekkel a közös tulajdon fenntartásának zavartalanná tételét, a közös költségek fedezésének lehetőleg egyszerű és hatékony megoldását kívánják szolgálni. Ilyen jellegű megoldást nyújt a Tv. 30. §-án kívül a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény 95. §-ának (1) bekezdése is a lakásszövetkezetekkel kapcsolatban. A fizetési kötelezettség teljesítése egyik lehetséges kikényszerítési módjának törvényi szabályozása a tulajdonhoz való alapvető jogot nem sérti.

A hátralékos tulajdonostárs szavazati jogának korlátozása nem sérti a jogorvoslathoz való jogot sem. A jogorvoslathoz való alapvető jog a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekre terjed ki. Nem terjed ki a nem állami, pl. a munkáltatói (1129/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 604, 605.), vagy a tulajdonosi (1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.) döntésekre. A jelzálogjog bejegyzésének elrendeléséről szóló közgyűlési határozat ilyen tulajdonosi döntésnek – s nem hatósági döntésnek – minősül, vagyis olyan döntés, amelyre tárgyilag a jogorvoslathoz való alapvető jog nem terjed ki.

Az a szabály, amely a közös képviselő rendelkezése alapján lehetővé teszi a külön tulajdon jelzálogjoggal való megterhelését, nem ütközik az Alkotmány 45. § (1) bekezdésébe, mert a két rendelkezés között alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat nincs. A közös képviselő ebben a jogkörében eljárva a tulajdonostársak által elfogadott szervezeti-működési szabályzatot hajtja végre, döntése nem je-

lenti igazságszolgáltatás gyakorlását abban az értelemben, ahogyan azt az Alkotmány 45. § (1) bekezdése alkalmazza.

A Tv. 30. § (1) bekezdése és az Alkotmány 70/D., 70/E. és 70/K. §-a között pedig nincs összefüggés.

Míndezek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. 30. § (1), (2) bekezdését, és 31. §-át, a 32. § (1) és (3) bekezdését, illetve a Ptk. 254. § (1) bekezdését támadó indítványokat elutasította.

1.10. Megalapozatlan az az indítvány is, amely a Tv. 33. § (1) bekezdése, 35. § (2) bekezdése rendelkezéseit és az 51. § (1) bekezdés d) pontját támadja, arra hivatkozva, hogy – a Tv. más szabályában előírt, jogvesztő megtámadási határidőre tekintettel – a szabályozás nem ad elég eljárési garanciát a tulajdonos részére a közgyűlésen való részvételre, a határozat megismerésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a vizsgálat tárgyát képező egyes rendelkezések alkotmányossága általában értékelhetetlen a jogszabály kontextusából kiragadva. Az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésbe helyezve érvényét vesztheti. [Így foglalt állást az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban, ABH 1991, 58, 60.]

Ennek megfelelően a közgyűlés összehívására, a meghívó közlésére valamint az éves elszámolásról továbbá a költségvetés megállapításáról szóló közgyűlésre, a számvizsgáló bizottság ezzel kapcsolatos jogosítványára vonatkozó szabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról is csak a szabályozási környezetre figyelemmel, a konkrét rendelkezések és ezek összefüggései áttekintése alapján lehet dönteni.

Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján azt kell vizsgálnia, hogy a szabályok az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tükrében elég eljárési garanciát adnak-e a tulajdonos részére a közgyűlésen való részvételre, a határozat megismerésére és bíróság előtti megtámadására.

A Tv. számos eljárési szabályt, a közös képviselőt illetően az intézőbizottságot terhelő kötelezettséget tartalmaz annak érdekében, hogy a közgyűlésen való részvétel, a határozat megismerése a tulajdonostársak számára lehetővé váljék.

A Tv. szabályai egyértelműek abban, hogy közgyűlést legalább évente egyszer kell tartani [35. § (1) bek.], a közgyűlésre valamennyi tulajdonostársat írásban kell meghívni [33. § (1) bek.], amellyel egyidejűleg a meghívó egy példányát a társasházban – jól látható helyen – ki kell függeszteni.

A Tv. azt is előírja, hogy kötelező a közgyűlés összehívása, ha azt a tulajdoni hányad 1/10-ével rendelkező tulajdonostársak a napirend és az ok megjelölésével írásban kérték; ha pedig a kérést a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke tizenöt napon belül nem teljesítette, az összehívást kérő tulajdonostársak vagy az általuk megbízott személy a közgyűlést összehívhatják. Közgyűlés összehívására a számvizsgáló bizottság is jogosult, ha a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke az erre vonatkozó köteletségének nem tesz eleget.

A közgyűlésen jegyzőkönyvet kell vezetni, a jegyzőkönyvet hitelesíteni kell [39. § (1) bek.]. A közgyűlésen meghozott határozatokról a közös képviselőnek vagy az intézőbizottság elnökének valamennyi tulajdonostársat írásban, a közgyűlés megtartásától számított nyolc napon belül értesítenie kell [39. § (3) bek.]. A közös képviselő (az intézőbizottság elnöke) köteles a közgyűlés határozatairól és a határozatok végrehajtásáról nyilvántartást (Közgyűlési Határozatok Könyve) vezetni [44. § (1) bek.]. A Közgyűlési Határozatok Könyve adattartalmát a Tv. meghatározza [44. § (2) bekezdése].

Az 1160/B/1992. AB határozat értelmében azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt milyen részletességgel szabályoz. (ABH 1993, 607, 608.). Az Alkotmánybíróság az 1621/E/1992. AB határozatában kifejtette, hogy a jogalkotóra tartozik annak eldöntése, hogy valamely élethelyzetet milyen részletességgel szabályoz. Ebből a szempontból alkotmányossági kérdést csak az vet fel, ha a szabályozás hiányossága alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja (ABH 1993, 765, 766.).

Az Alkotmánybíróság szerint a közgyűlés tartásának és összehívásának, a meghívó közlésének, a jegyzőkönyvvezetésnek, a határozatok nyilvántartásának és megismerhetőségének ismertetett szabályai – amennyire az a társasház-tulajdonra, mint a közös tulajdon egyik típusára vonatkozó szabályozástól elvárható – elegendő garanciát tartalmaznak ahhoz, hogy a tulajdonostársak jogaitak érvényesíthessék.

További jogalkotással a vizsgált körben nem küszöbölhető ki eleve az esetleg előforduló visszaélészerű jogalkalmazás vagy a kötelező szabályok alkalmazása mellőzésének veszélye.

Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 33. § (1) bekezdését, 35. § (2) bekezdését és az 51. § (1) bekezdés *d*) pontját támadó indítványokat elutasította.

1.11. Más a helyzet a Tv. 42. § (1) bekezdésével. Ez a szabály az, amely bírói útra tereli a tulajdonostársak jogvitáját a közgyűlés határozataival kapcsolatban.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, az eljárási garanciákon túl, a bírósághoz fordulás jogát foglalja magában. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapvető jogból „az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek mellett – a polgári jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.]

Társasház-tulajdonnál a közgyűlési határozat vitássá tétele „polgári jogi jogra” vonatkozik.

A bírósághoz való jog egyik eleme a bírósághoz fordulás joga, abban az értelemben, hogy az érdekelt elérhesse, ügyét bíróság tárgyalja anélkül, hogy jogi vagy gyakorlati jellegű, visszaélészerű akadályok ebben megakadályoznák.

A bírósághoz fordulás jogának alkotmányosan elfogadható korlátozásához alkotmányos cél kell és a korlátozás mértékének e céllal ésszerű arányban kell állnia.

A bírósághoz fordulás jogának gyakorlásához szükséges, hogy az érintettek értesüljenek a határozatról, amely jogukat vagy jogos érdekeiket érinti és megismerhessék

annak tartalmát. Az Alkotmánybíróság a 24/1999. (VI. 30.) AB határozatában (ABH 1999, 237, 244.) jogorvoslati határidő elbírálására vonatkozó szabályozásról – hatósági határozattal összefüggésben –, azt is kimondta, hogy annak alkotmányossága önmagában nem ítéltető meg, e tényező mellett más elemeket is figyelembe kell venni, mindenekelőtt a jogorvoslattal megtámadható döntésről való tudomásszerzés garantáltságát.

A társasház közgyűlésének határozata ugyanakkor nem hatósági határozat, hanem lényegében a közös tulajdon körében, általában szótöbbséggel hozott tulajdonosi döntéseket tartalmaz, ezért a tudomásszerzés garantáltsága körében nem követelhetők meg a hatósági határozat mint hivatalos irat kézbesítésére vonatkozó szabályokhoz hasonló előírások alkalmazása a Tv. hatókörében.

Jóllehet a Ptk. a közös tulajdon általános szabályainál nem ír elő határidőt a tulajdonostársak szótöbbséges határozata bíróságnál való megtámadására [Ptk. 143. § (1) bekezdés], s így arra a meghozatalt követően bármikor sor kerülhet, a kereseti kérelem alapossága körében azonban ilyen esetben is jelentősége van az időmúlásnak pl. akkor, ha az utóbb sérelmezett határozat végrehajtása megtörtént és a megtámadás jogát a tulajdonostárs indokolatlan késedelemmel gyakorolta.

Habár a társasház-tulajdonról szóló 1924. évi XII. törvény cikk, amely hazánkban a társasház-tulajdon első alkalommal szabályozta, a társasház-tulajdonra a tulajdonra vonatkozó általános szabályokon felül az ingatlan közös tulajdonának, a szomszédjognak és a szolgalmaknak szabályait rendelte alkalmazni (11. §), és nem tartalmazott a Tv. 42. § (1) bekezdésében foglaltakhoz hasonló rendelkezéseket, a hatékonyan működő igazságszolgáltatás érdekei igazolhatják ésszerű határidő tűzését és a keresetindítás feltételeinek megállapítását a társasház-tulajdonnál. A több mint ötven évig hatályban volt első társasház-törvényt 1977. július 1-jétől felváltó Tvr. 16. §-a már tartalmazta azt az előírást, amely szerint „a határozat meghozatalától számított hatvan napon belül” fordulhat a bírósághoz bármely tulajdonostárs. Egységes a bírói gyakorlat abban, hogy a Tvr., a Ttv. és Tv. hivatkozott határidőre vonatkozó szabályát anyagi jogi határidőnek tekinti.

Ugyanakkor a Tvr. 16. §-a – szemben a Ttv. és Tv. szabályaival – nem utalt a határidő jogvesztő jellegére. A bírói gyakorlat szerint az 1998. március 1. napját megelőzően hozott közgyűlési határozatok elleni 60 napos keresetindítási határidő – erre vonatkozó rendelkezés hiányában – nem jogvesztő jellegű, emiatt az elkészttség az elévülés szabályai szerint kimenthető (EBH 2004. 1035.).

A Tv. meghatározhatja azt az időtartamot, amely alatt a tulajdonostárs bírósághoz fordulhat. Ugyanakkor a törvényhozónak a társasház-tulajdonnál egyenlő súllyal kell mérlegelnie a határozat véglegességében érdekelt és a határozatot vitató tulajdonostársak pozícióját.

A Tv. 42. § (1) bekezdése határidőt tűz a határozat érvénytelenségének megállapítása iránti kereset benyújtására. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből nem következik ennek tilalma, de az sem, hogy ilyen határidőt elő kell írnia a törvényhozónak.

A hatvan napos határidőt önmagában, a tartamára tekintettel nem lehet ésszerűtlennek tekinteni. Társasház-tulajdonnál a tulajdonostársaknak érdekük fűződik ahhoz is, hogy a társasház működéséről szóló közgyűlési határozatok (pl. költségvetés vagy beszámoló elfogadása, közös képviselő megválasztása), megszabott határidő leteltével, megkérdőjelezhetetlenné váljanak.

A jelen esetben a hatvan napos határidő elég idő arra, hogy a tulajdonostárs élhessen keresetindítási jogával, másrészt megfelel a társasház zavartalan működése biztosítására irányuló követelménynek is. A Tv. ez utóbbit erősíti azzal, hogy a közgyűlés határozatának végrehajtására a keresetindítás nem gyakorol halasztó hatást, ugyanakkor viszont a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti.

A határidő a Tv. szabályai értelmében „a határozat meghozatalától” veszi kezdetét.

Az Alkotmánybíróság 935/B/1997. AB határozata (ABH 1998, 765.) alkotmányjogi szempontból nem azonos, de hasonló ügyben, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény 45. § (1) bekezdése rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatakor megállapította, hogy az említett törvénynek azon fordulata, amely szerint a társasági határozatok bíróság előtt való megtámadására biztosított 30 napos határidő „a határozat meghozatalától” számítandó, nem ellentétes sem az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével, sem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ezt az állásfoglalását a határozat szerint „az Alkotmánybíróság – a gazdasági jog szempontjaira szűkítve – a forgalombiztonság és a hitelezővédelem követelményére, alkotmányjogi szempontból pedig a lényegében ez utóbbi két szempont alaptörvényi foglalatoként megjelenő jogbiztonság elsődlegességére alapozta.”

Az Alkotmánybíróság szerint, jöllehet a társasház-tulajdonnál a közgyűlés feladat- és hatáskörére figyelemmel másként jelentkeznek ezek a szempontok, önmagában az a körülmény, hogy a hatvan napos határidőt a határozat meghozatalától kell számítani, a társasházak esetében sem ellentétes a bírói úthoz való joggal.

A Tv.-ben meghatározott határidő elmulasztása azonban jogvesztéssel jár.

Általában nem sérti a bírósághoz való jogot az, ha a bírósághoz fordulást jogvesztő határidővel korlátozzák. Ismert és gyakran alkalmazott megoldás a jogrendszeren belül az, hogy ha (az anyagi jogi) törvény valamely igény érvényesítésére, keresetindításra határidőt szab meg, a határidő elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy az elmulasztott cselekmény a későbbiekben már nem pótolható.

A közgyűlés határozatát vitató tulajdonostárs és a társasház pozícióját azonban egyenlő súllyal kell mérlegelni a törvényhozónak, amikor a határozat érvénytelenségének megállapítására irányuló – jellemzően a tulajdonostársak, a közösség vagy a közös képviselő közötti érdekellentét alapuló – keresetnél a keresetindítás egyes feltételeiről dönt. Bármelyik pozíció egyoldalú kedvezményezése a bírói úthoz való, alapvető jog sérelméhez vezethet.

A Tv. 42. § (1) bekezdése azzal, hogy a kereset benyújtására a határozat meghozatalától számított, objektív, hat-

van napos, jogvesztő határidőt ír elő, a bírósághoz fordulás jogának gyakorlását egyoldalúan korlátozza a közgyűlés határozatát vitássá tenni kívánó tulajdonostársat illetően, ha pl. a közgyűlés összehívása, a meghívó közlése, a jegyzőkönyvvezetés vagy különösen a közgyűlésen meghozott határozatokról való értesítés formája és határideje szabályai megsérültek.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette, 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.]

A Tv.-nek az a korlátozó szabálya, amelynek értelmében valamennyi tulajdonostárs tekintetében, a határozat meghozatalától számított megtámadási határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, a jelen esetben, a Tv.-ben szabályozott jogviszonyok tekintetében nem áll ésszerű arányban a korlátozás céljával, a társasház zavartalan működéséhez fűződő érdekek védelmével. Előállhat a hatályos szabályozás mellett az a helyzet, hogy a tulajdonostárs keresetindítási jogát menthető okból, önhibáján kívül nem tudja érvényesíteni és a hátrányos következmények másként sem hárríthatók el.

A jelen esetben nincs olyan másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték, amelynek védelme más módon ne lenne elérhető. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 42. § (1) bekezdésének „A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.” szövegrészét alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette.

A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt ama kivételes jogosultságának gyakorlására, amely szerint a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, nem látott okot. A jogbiztonság nem indokolja a jelen esetben, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését erga omnes visszaható hatállyal határozza meg.

Az Alkotmánybíróság kialakult 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 rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.]

Az Alkotmánybíróság ezért nem vizsgálta, hogy a Tv. 42. § (1) bekezdése az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe, a

2. § (1) bekezdésébe, a 70/A. § (2)–(3) bekezdésébe, az 57. § (5) bekezdésébe ütközik-e.

1.12. A Tv. 42. § (1) bekezdésével azonos rendelkezést tartalmazott a Ttv. 32. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróságnak ezt a már hatályon kívül helyezett szabályt az alkotmányjogi panaszokra és a bírói kezdeményezésre tekintettel vizsgálnia kellett.

A Ttv. 32. § (1) bekezdésének alkalmazása miatt alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 53.Pfv.21.813/2004/2. számú végzésével befejezett ügygel kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság, utalva a jelen határozat V.1.10. pontjában kifejtettekre, megállapította a Ttv. 32. (1) bekezdésének „A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.” szövegrésze alkotmányellenességét, és – az Abtv. 48. § (3) bekezdése és a 43. § (3) bekezdése alapján – a konkrét esetben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmát mondta ki.

Azt a másik alkotmányjogi panaszt, amely a Ttv. 32. § (1) bekezdésének azonos rendelkezését támadta, az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 48. § (2) bekezdése értelmében a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a hatvan napos határidő számításánál a rendkívüli jogorvoslatok figyelmen kívül maradnak [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]. A panaszt elkésetten, 2003. február 11-én nyújtotta be az indítványozó, a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság 2002. december 12-én átvett végzésével összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján, az Abtv. 38. §-a és 43. § (4) bekezdése alapján megállapította azt is, hogy a Ttv. 32. § (1) bekezdésének alkotmányellenes rendelkezése a Miskolci Városi Bíróság előtt 9.P.20.120/2005. szám alatt folyamatban lévő eljárásban nem alkalmazható.

1.13. Nem megalapozott a Tv. 50. §-ának második mondatát támadó indítvány. A közös képviselő és a társasház jogviszonyát, ezen belül a képviseleti jog gyakorlásával összefüggő jogokat és kötelezettségeket a Tv. és – a Tv. 11. §-a értelmében – a Ptk. 219–221. §-ai szabályozzák.

A közös képviselő képviseleti jogkörének korlátozását harmadik személlyel szemben hatálytalannak nyilvánító szabály nem hozható alkotmányjogi összefüggésbe az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével és az sem állapítható meg, hogy a támadott rendelkezés a társasház más jogszabályokban biztosított jogait vonja el.

Az indítványra okot adó konkrét ügyekben eljáró bíróságok eltérő gyakorlatára hivatkozva az egyik indítványozó kezdeményezte a Ttv. 9. § (2) bekezdése értelmezését. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. §-a, illetőleg az Abtv. határozza meg. Törvényi rendelkezések absztrakt értelmezésére, illetőleg a bírói ítéletben foglalt jogértelmezés alkotmányosságának felülvizsgálatára sem az Alkotmány, sem az Abtv. nem hatalmazza fel az Alkot-

mánybíróságot. Így e kérelem érdemi elbírálására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványban foglalt fenti kérelmet – érdemi elbírálás nélkül – visszautasította.

1.14. Az Alkotmánybíróság elutasította a Tv. 56. §-a 3. pontját támadó indítványt is. Az a szabály, amely a rendes gazdálkodás körét meghaladó kiadások értelmezéséről szól, nem hozható összefüggésbe az Alkotmánynak közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségét megállapító 70/I. §-ával.

1.15. A Tv. 63. § (2) bekezdése a törvény hatálybalépésekor bejegyzett társasház alapító okiratát módosítja oly módon, hogy a törvény kötelező jellegű rendelkezéseivel ellentétes rendelkezések hatályvesztését mondja ki, illetve azt, hogy ezek helyébe a Tv. rendelkezése lép.

A Tv. 63. § (3) bekezdése lehetővé teszi a külön tulajdonban álló lakás beosztásának megváltoztatását az alapító okirat módosítása nélkül abban az esetben is, ha a törvény hatálybalépése előtt létesített alapító okirathoz mellékeltek a társasházi lakások beosztását tartalmazó tervrajzot.

A megkötött szerződések tartalmának módosítása jogszabály által, önmagában nem ellentétes a jogállamiság elvével. Ebből a szempontból csak a visszaható hatályú módosítás vethetne fel alkotmányossági problémát, a Tv. e szabályának azonban – eltérő rendelkezés hiányában – nincs visszaható hatálya, az alapító okiratok csak a Tv. hatálybalépését követően módosulnak az előírt tartalommal.

Annak meghatározása, hogy melyek a törvény kötelező jellegű rendelkezései, és annak eldöntése, hogy ezekkel a szabályokkal a törvény hatálybalépésekor bejegyzett társasház alapító okirátának mely rendelkezései ellentétesek, a rendes bíróság hatáskörébe tartozó kérdés.

A külön tulajdonban álló lakás beosztásának megváltoztatását az alapító okirat módosítása nélkül lehetővé szabály pedig nem áll összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal.

Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmére alapított indítványokat elutasította.

2.1. Az Abtv. 49. §-ának (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet akkor állapít meg az Alkotmánybíróság, ha a jogalkotó szerv jogalkotási feladatának nem tett eleget és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. A 22/1990. (X. 16.) AB határozat szerint mulasztás áll fenn, ha az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogok érvényesítésének lehetőségétől (ABH 1990, 83, 86.). Mulasztás állapítható meg akkor is, ha a szabályozás hiányossága alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja (1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765, 766.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztás áll fenn akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 369.].

A jelen esetben a fentiek szerinti egyik feltétel fennállása sem állapítható meg. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat IV. pontjában kifejtettekre.

A törvényhozónak viszonylag tág teret nyújt az Alkotmány 13. §-a annak meghatározására, hogy a társasház-tulajdon szabályozásánál milyen eszközökkel teremt egyensúlyt a társasház-tulajdon alanyainak esetenként eltérő érdekei között; a mellérendelt, egyenjogú személyek jogait és kötelezettségeit, a közös tulajdonnal járó terhek viselését, a társasház szervezetét, működését, a tulajdonostársak egymás közötti – és nem az állammal szemben fennálló – viszonyát hogyan rendezi, az állami beavatkozásnak milyen teret nyit, illetve milyen körben nem enged eltérni a társasházra vonatkozó szabályoktól.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdéséből ezért nem vezethető le olyan jogalkotás szükségessége, amely a társasház vagyonával gazdálkodók visszaélésének kivédésére további, részletesebb szabályozást, több garanciát nyújtana.

A Tv.-nek továbbá nincs egyetlen olyan, támadott rendelkezése sem, amely a tulajdonformák egyenlőségének elvét sértené, ezért nincs szükség további szabályozásra a vizsgált körben ennek az elvnek az érvényesítése érdekében sem.

2.2. Nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Tv. jegyzőkönyvbe való betekintésre vonatkozó szabályaival [39. § (2) bekezdés] kapcsolatban sem. Téved az indítványozó, amikor arra hivatkozik, hogy ezzel csorbát szenved a közérdekű adatok megismerésének joga.

A társasház kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó információ vagy ismeret nem közérdekű adat. A társasház nem lát el állami vagy helyi önkormányzati feladatot, nem minősül egyéb közfeladatot ellátó szervnek sem.

Megalapozatlan az az indítvány is, amely a társasházak felügyeletének, a takarékos és ésszerű gazdálkodására vonatkozó törvényi garanciáknak a hiányát kifogásolja az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és 17. §-a sérelmére hivatkozva.

A társasház-tulajdon az épületen létesített közös tulajdon formája, amelynél az épület meghatározott részei – elsősorban a lakások – a tulajdonostársak külön tulajdonában vannak. Az általános hatáskörű állami szervek (pl. adóhatóságok, a munkaviszonnyal összefüggő egyedi döntéseket felügyelő szervek stb.) a társasház mint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet bizonyos egyedi döntéseit illetően az általános szabályok alapján vizsgálódhatnak.

Sem a tulajdonhoz való alapvető jogból, sem az Alkotmánynak abból a szabályából, amely az állam rászorulókról való gondoskodási kötelezettségét fogalmazza, nem következik jogalkotási kényszer külön társasházi felügyelet létrehozására vagy a társasház gazdálkodását keretek közé szorító újabb szabályozásra.

3. Az Alkotmánybíróság szerint nem megalapozott az Lt. 79. § (2) bekezdését támadó indítvány sem.

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta érvényesül az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmának az az értelmezése, amely szerint nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak az olyan különbségtétel, amely azt jelenti, hogy nem kezelnek mindenkit egyenlő méltóságú személyként, egyeseket nem azonos tisztelettel és körültekintéssel vesznek figyelembe a jogosultságok és kedvezmények elosztásánál [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A jelen esetben nem állapítható meg ilyen sérelem annak következtében, hogy az Lt. szerint annak a községi önkormányzatnak, amelynek a tulajdonában lévő lakások száma, illetőleg helyiségek esetében a bérbeadás útján hasznosított helyiségek száma nem haladja meg a húszat, nem kell rendeletben megállapítania az önkormányzati lakások és helyiségek bérletére, elidegenítésére vonatkozó szabályokat.

Az Lt. értelmében az általános rendeletalkotási kötelezettség csupán a korlátozott számú lakás- illetve helyiségtulajdonos esetén nem áll fenn. A 79. § (2) bekezdése a kevés lakásszámmal és helyiségtulajdonnal rendelkező önkormányzatok számára felmentést ad a tulajdonukban lévő lakásokra és helyiségekre vonatkozó rendeleti szabályozás alól. Ilyen helyeken ugyanis az egyedi ügyek is kezelhetők képviselő-testületi üléseken.

Az Lt. rendezi azt is, hogy rendeletalkotási kötelezettség hiányában milyen eljárást kell követni az Lt. 81. §-ában meghatározott esetben.

4. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói határozatok jogellenességének felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a Csongrád Megyei Bíróság 1.Pf.21039/2001/5. számú határozata és más hatósági intézkedések, határozatok felülvizsgálatára sem, ezért ezt az indítványt az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – visszautasította.

5. Elutasította az Alkotmánybíróság a Ptk. 578/I. §-át támadó indítványt.

Nem állapítható meg, hogy a társasház-közösség fogalma értelmezhetetlen lenne. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem következik olyan követelmény sem, hogy a társasház jogállását valamely más szerv jogállásával azonos vagy hasonló módon kellene szabályozni, vagy – ahogyan azt az indítványozó állítja – a jogalanyok ismert kategóriái közé kellene azt illeszteni.

6. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amelyben a Ttv. 1. § (1) bekezdése, 3. § (1)–(2) bekezdése, 6. § (1)–(3) bekezdése, 9. § (1)–(3) bekezdése, 10. §-a, 11. § (2) bekezdése, 12. § (2)–(4) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 14. § (1) bekezdése, 16. § (1)–(2) bekezdése, 17. § (2) bekezdése, 18. §-a, 21. § (1)–(3) bekezdése, 22–38. §-ait támadták az Alkotmány 2. § (3) bekezdése, 63. §-a, 70/A. §-a, 70/C. §-a, 70/G. § (2) bekezdése sérelmére hivatkozva, visszautasította.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart.

Az Alkotmánybíróság 440/B/1993. AB végzése (ABH 1993, 910.) visszautasította azt az indítványt, amely a honvédelmi törvény és az ahhoz kapcsolódó „összes alap- és végrehajtási törvény alkotmányossági vizsgálatát” kérte, mert megállapítható volt, hogy az indítvány érdemi eljárásra alkalmatlan. Az Alkotmánybíróság e határozata kimondta, hogy a valamely jogszabályt és annak valamennyi végrehajtási rendelkezését teljes egészében és általánosságban támadó beadványok általában nem felelnek meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek.

Az indítványozó általánosságban támadta a törvény egyes szabályait, mint amelynek rendelkezései kötelezőek, ezért véleménye szerint diktatórikusak és a szabad szervezkedés jogát sértik. Az indítványozó beadványa nem tartalmaz olyan határozott kérelmet, mint amelyet az Abtv. 22. § (2) bekezdése kötelezően előír, ezért az nem felel meg az érdemi eljárásra alkalmas indítványokkal szemben támasztott követelményeknek (32/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 1075.).

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

Budapest, 2006. február 7.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyné
dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 40/B/1998.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 14. számában.

4/2006. (II. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján – *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával és *dr. Bagi István, dr. Erdei Árpád, dr. Harmathy Attila és dr. Holló András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény bevezető szövegének „valamint annak a végrehajtásához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról,” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt e határozata közzétételének napjával megsemmisíti.

A Bevezető a következő szöveggel marad hatályban: „Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 28. §-a alapján a következő törvényt alkotja:”.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 82. §-a, 83. §-a, 84. §-a, 85. §-a 86. §-ának (1)–(2), illetve (4)–(11) bekezdései, 87. §-ának (2)–(5) bekezdései, 88. §-a, 89. §-a, 90. § (2) és (4) bekezdése, 91. § (20) és (25)–(26) bekezdései, 92. §-a, 93. §-a, 94. §-a, 95. §-a, 96. §-a, 97. §-a, 98. §-a, 99. §-a, 100. §-a, 101. §-a, 102. §-a, 103. §-a, 104. §-a, 105. §-a, 106. §-a, 107. §-a, 108. §-a, 109. §-a, 111. §-a, 112. §-a, 113. §-a, 114. §-a, 115. §-a, 116. §-a, 117. § (3) bekezdés *a*) pontja és (6) bekezdése, valamint 122. § (1)–(9) és (11)–(22) bekezdései alkotmányellenesek, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 120. § (4)–(6) bekezdései alkotmányellenesek, ezért azokat 2006. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 86. §-ának (3) bekezdése, 87. § (1) bekezdése, 90. § (1) és (3) bekezdése, 91. § (1)–(19), (21)–(24), valamint (27)–(33) bekezdései, 110. §-a, 118. § (6) bekezdése, 119. § (1) bekezdés *m)–o*) pontjai, 120. § (3) és (10)–(17) bekezdései, 121. § *a*) pontja, 122. § (10) és (23) bekezdései, 125. § (1) bekezdése, 135. § (1) bekezdése, 136. §-a és 137. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában az indítványozó a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) számos rendelkezésének alkotmányellenességét állította. Indítványában előadta, hogy a Kormány a költségvetési törvény keretében olyan törvényeket is nagy számban módosított, amely módosításoknak a hatálybalépése szintén január 1-jétől időszzerű. Mindez – álláspontja szerint – alapvetően eddig sem felelt meg egy jogállamban a jogalkotással szemben támasztott követelményeknek, azonban eddig a végrehajtói hatalom ezzel a jogalkotási megoldással csak kivételesen élt, és általában csak olyan törvények módosítását fogadtatta el a költségvetési törvényen belül, amelyeknek akár közvetlen vagy legalábbis közvetett költségvetési kapcsolatuk vagy vonzatuk volt. A Kötv. viszont – állítja – terjedelemben és tartalomában is jóval túllép az eddig sem jogállamhoz méltó „hagyományokon”.

Állítása szerint a törvény normaszövegének – a terjedelmet, vagyis oldalszámot alapul véve – mintegy a fele foglalkozik csak az ország 2005. évi költségvetésével, a törvény többi része 44 más, egyéb törvény kisebb-nagyobb módosítását tartalmazza.

Az indítványozó megítélése szerint már maga az a tény, hogy az éves költségvetésről szóló törvény nem csak az ország jövő évi költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket, vagyis a központi költségvetés kiadási és bevételi főösszeget, valamint hiányát, továbbá azon belül az egyes költségvetési fejezetek tervezett bevételeit és kiadásait, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó, a központi költségvetést közvetlenül érintő rendelkezéseket tartalmazza, hanem a jogalkotó ugyanebben a törvényben, „A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló” cím alatt elrejtve, a hatályos magyar jogrendszer 44 törvényét is módosítja, elmentésben áll az Alkotmány vonatkozó rendelkezésével, vagyis a 2. §-ának (1) bekezdésében és e rendelkezés Alkotmánybíróság általi többszöri értelmezésével.

Véleménye szerint a kifogásolt törvény bevezetője valóban említést tesz arról, hogy az Országgyűlés e törvényt nem csak a 2005. évi költségvetés tárgyában alkotja meg, hanem annak végrehajtásához kapcsolódó más törvények módosítása céljából is. Mindez azonban a törvény címéből a jogalkalmazó számára nem derül ki. Véleménye szerint a törvény helyes címe a következő lehetett volna: „A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről és a hozzá kapcsolódó, egyes törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXV. törvény”. Minthogy pedig a cím nem ez, a jogalkalmazó joggal feltételezheti, hogy a törvény valóban csak a jövő évi állami költségvetésről szól.

Megítélése szerint a fentiekben kifejtetteknél még nagyobb problémát jelent az, hogy a jogalkotó a 44 egyéb,

különböző tárgyú törvény módosítása keretében olyan törvénymódosításokat is nagy számban végrehajtott, amelyek kapcsolatban még a bevezetőjének utalása („költségvetéséről, valamint annak a végrehajtásához kapcsolódóan”) sem áll meg. Nézete szerint (az általa ismertetett) törvénymódosításoknak semmilyen közvetlen, de még közvetett kapcsolatuk vagy összefüggésük sincs az éves költségvetést megállapító rendelkezésekkel. Ezek a törvényi rendelkezések ugyanis kizárólag olyan szakmai, szakpolitikai kérdéseket szabályoznak, amely szabályoknak a költségvetési törvényben való „elrejtése” és a költségvetési törvénnyel való elfogadtatása a jogalkalmazók számára jogbizonytalanságot okoz, és ez egyértelműen veszélyezteti a jogbiztonságot, mint a jogállamiság egyik legfőbb alappillért.

Mindezekre és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *b*) pontjára és 21. §-ának (2) bekezdésére tekintettel indítványozza a Kötv. 82–138. §-ai által módosított 44 egyéb törvény tekintetében annak általános élel történő kimondását, hogy a jogalkotó a jogbiztonság érdekében kerülje el az ún. „salátatörvények” megalkotását, de különösen az olyanokét, amelyek még a címükkel sem jelzik azt a jogalkalmazó számára, hogy az adott törvény bizonyos szabályozási tárgykör kapcsán több más törvény módosítását is tartalmazza. Az ilyen típusú jogalkotás ugyanis – mondja – veszélyezteti a jogbiztonságot.

Külön is kezdeményezi a Kötv. 86. §-a (1)–(7) bekezdéseinek, 87. §-a (1) bekezdésének, 91. §-a (1)–(18) és (29)–(32) bekezdéseinek, 97. §-ának, 99. §-ának, 105. §-a (1)–(4) bekezdéseinek, 107. §-a (1)–(2) bekezdéseinek, 108. §-ának, 111. §-ának, továbbá az említett rendelkezésekhez kapcsolódóan a Vegyes és záró rendelkezések közül a 117. § (3) bekezdése *a*) pontjának és (6) bekezdésének, 120. §-a (3)–(6) és (10)–(13), valamint (15) bekezdéseinek alkotmányossági szempontból való felülvizsgálatát, valamint e rendelkezések alkotmányellenességének az Abtv. 37–43. §-ai szerinti eljárásban történő megállapítását és megsemmisítését. Szerinte ezek olyan törvénymódosítások, amelyek nem állnak összefüggésben a költségvetési törvény költségvetést megállapító vagy azt érintő rendelkezéseivel, lényegében azoktól független, szakmai, szakpolitikai kérdéseket szabályoznak.

Az indítványozó szerint a Kötv. 1–81. §-áig még jól áttekinthető, logikus szerkezetet követ, viszont a 82. §-ától kezdődően a 138. §-áig 44 olyan egyéb, különféle, hatályban lévő törvény módosítását is tartalmazza, amelyek – a törvényen belüli sorrendjüket követve – a következők:

NEGYEDIK RÉSZ

A KÖLTSÉGVETÉS ELŐIRÁNYZATAINAK MEGALAPOZÁSÁT SZOLGÁLÓ RENDELKEZÉSEK ÉS TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁSOK

című alatti:

- az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény,
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény,

– a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény,
 – A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény,
 – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény,
 – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény,
 – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény,
 – a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény,
 – a Nemzeti Kulturális Alapprogramról szóló 1993. évi XXIII. törvény,
 – a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény,
 – az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény,
 – az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyontárgy értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény,
 – a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény,
 – a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény,
 – a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény,
 – a hitelintézettről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény,
 – a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény,
 – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény,
 – az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény,
 – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény,
 – a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény,
 – a kötelező egészségbiztosítás ellátásáról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény,
 – a egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény,
 – a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény,
 – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi LXXIV. törvény,
 – az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény,
 – a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény,
 – a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény,
 – a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény,
 – a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény,
 – a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdé-

seiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény,
 – a környezetterhelési díjról szóló LXXXIX. törvény,
 – a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény,
 – a regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény.

A VEGYES ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK között még az alábbi törvények kerültek módosításra (az eddig még fel nem sorolt törvényeken kívül):

– a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXXIV. törvény,
 – a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény,
 – az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény,
 – magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény,
 – az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény,
 – a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény,
 – a budapesti 4-es – Budapest Kelenföldi pályaudvar–Bosnyák tér közötti – metróvonal első szakasza megépítésének állami támogatásáról szóló 2003. évi LV. törvény,
 – a fogyasztói árkiegészítésről szóló 2003. évi LXXXVII. törvény,
 – az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény.

(Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozó 42 törvényt sorol fel, miközben 44 törvényt említ.)

Az indítványozó kiemeli: „A fent felsorolt 44 törvény kisebb-nagyobb módosítása már csak igen nehezen áttekinthető, ugyanis az egymást követő sorrendiségük logikája – leszámítva azt, hogy nagyjából az elfogadásuk évszáma szerint követik egymást – a „bennük foglalt szabályozás tartalma alapján egyáltalán nem állapítható meg.”

Szerinte a 44 törvény módosításának többsége – a törvény bevezető szövegében foglaltaknak megfelelően – valóban valamilyen tág logikai alapon összefüggésbe hozható az éves költségvetéssel és az arra vonatkozó rendelkezésekkel, ugyanis ezeknek a rendelkezéseknek közvetlenül vagy közvetetten van vagy lehet költségvetési vonzata, illetőleg következménye. Ennek ellenére ennyi törvény módosítása – különösen, ha a jogalkotó a törvény címében nem is jelzi azt, hogy az adott törvény, vagyis a jelen esetben a költségvetési törvény, más törvények módosításáról is rendelkezik – a jogalkalmazó számára szinte követhetlenné teszi a jogszabályok hatályos rendelkezéseinek változását, ezáltal veszélyeztetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság egyik legfőbb alapfeltételét, a jogbiztonságot.

Véleménye szerint mindezek kellő indokot és jogalapot adhatnak az Alkotmánybíróság számára arra, hogy a jogalkotó figyelmét nyomatékosan felhívja az ilyen jellegű jog-

alkotás, vagyis az ún. „salátatörvények” megalkotásának elkerülésére.

Az indítványozó azonban ennél tovább is megy, hiszen szerinte „az a jogalkotási megoldás, amely egy törvényen belül olyan törvénymódosításokat is végrehajt, amelyek még egy viszonylag szabadon kezelt vezérlő elvhez – a szabályozandó, vagy azzal kapcsolatos kérdésekhez – sem köthetők, egyértelműen sérti a jogbiztonság elvét, így az ellentétben áll az Alkotmányban rögzített és az Alkotmánybíróság által már többször, részletesen kifejtett, demokratikus jogállam követelményével, ezért az ilyen jogalkotás által meghozott rendelkezések – a jogalkotó által alkalmazott kodifikációs megoldás miatt – alkotmánysértőek”.

Mindezekre tekintettel azt állítja, hogy a Kötv.-nek általa felsorolt, majd részletesen ismertetett rendelkezései – a jogalkotó által alkalmazott törvényalkotási megoldás miatt – az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésébe ütköznek, ezért kéri ennek megállapítását és az alkotmánysértő rendelkezések megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései szerint:

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

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

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés (...)

d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását;”

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

„35. § (1) A Kormány (...)

e) biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról.”

„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.”

2. Az Abtv. értelmében:

„1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: (...)

b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata;”

„21. § (2) Az 1. § *b)* pontja szerinti eljárást bárki indítványozhatja.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál az állami költségvetésről szóló törvény jellegének, természetének vizsgálatából indult ki.

A Kötv. kiemelt kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja, amelyet kiemelkedő gazdasági és politikai jelentősége alapoz meg. A költségvetés – tartalma szerint – az állam gazdálkodásának éves terve. Minthogy pedig a modern államok költségvetése a társadalom gazdasági teljesítményének, a nemzeti összterméknek (GDP) nagyjából a felét osztja el újra, gazdasági, társadalmi, politikai jelentősége önmagában is megkülönböztetett helyet biztosít számára a törvények sorában.

A Kötv. az állam bevételeit és kiadásait mutatja be, főleg pedig azt, mire kívánja az állam a bevételeit fordítani. A költségvetési törvény címzettjei az állam szervei, amelyeket a törvény felhatalmaz arra, hogy a költségvetésben számukra biztosított előirányzatot egyéb (nem költségvetési) jogszabályok figyelembevételével felhasználják jogi kötelezettségeik teljesítésére vagy más, jogilag megengedett célokra. Ez a célhoz kötöttség tehát az előirányzatok költségvetési törvényhez kötöttségét jelenti. A Kötv. – rendeltetését, természetét, jellegét tekintve – eltér más törvényektől. A jogtudomány ezt a különbséget gyakran a materiális és formális értelemben vett törvény fogalommal írja le, kimutatva, hogy a Kötv. csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A Kötv.-nek ez a sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy a Kötv. más törvényeket módosítson, de ugyanúgy az is kizárt, hogy a Kötv.-t más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa.

A Kötv.-t az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontja külön, önálló jogi aktussal (törvénnyel) rendeli elfogadni. E tárgykör külön említése (kiemelése), kötelezővé (érvényességi feltételé) teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön. Az Alkotmányban külön megnevezett hatáskör önálló döntéssel való gyakorlásának követelménye a felőle történő külön szavazás és az azt megelőző elkülönített vita. Erre azért van szükség, mert együttes (egy csomagban történő) döntés esetén fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy akár el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik egybe. Az ilyen összekapcsolás az alkotmányos demokráciákban természetesen politikai kompromisszumokkal jár együtt és az esetek jó részében nem is kifogásolható. Kifogásolható azonban akkor, ha adott tárgykörben az Alkotmány elkülönített döntést ír elő. Ez a helyzet az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában felsorolt költségvetési hatáskörökkel, s így a Kötv.-vel is.

2. A Kötv. külön kezelését, sajátos jellegét és jogi természetét juttatja kifejezésre az elfogadására előírt eljárási rend is.

Az említettek szerint az Alkotmány 19. § (3) bekezdésnek *d)* pontja az Országgyűlésnek külön kiemelt jogalkotási hatáskört biztosít, és pedig a költségvetés elemeinek a meghatározását és a mérleg, a költségvetés jóváhagyását. Az Alkotmány 19. §-ának e rendelkezései – nem lévén a magyar Alkotmánynak külön a gazdaságra és a pénzügyekre önálló fejezete – a Kötv. megalkotásának Alkot-

mány által kiemelt fontosságát, jelentőségét emelik ki. Ezt viszi tovább (mintegy az alkotmányi rendelkezéseket végrehajtó karakterrel) az Áht., amelynek önálló fejezete (III. fejezet) „AZ ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉSSEL KAPCSOLATOS HATÁSKÖRI ÉS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK” cím alatt részletezi az Országgyűlés, a Kormány, a pénzügyminiszter, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének a feladatait, s külön, részletesen szól a költségvetési törvény elfogadásának eljárási rendjéről. Az Áht. tehát az Alkotmány által is kiemelten kezelt Kötv. megalkotásának eljárási rendjét részletesen meghatározza, ezáltal adva hangsúlyt annak, hogy itt egy kiemelkedően fontos – és ekként is kezelendő – törvényhozási tárgyköréről van szó. Látható tehát, hogy a költségvetési törvények (a központi költségvetési törvény, a pótköltségvetési és a zárszámadási törvény) megalkotására nem a törvényalkotásra egyébként vonatkozó általános szabályokat, hanem az Áht. különös rendelkezéseit, annak III. fejezetébe foglalt hatásköri és eljárási szabályokat kell alkalmazni.

A Kötv. – mely az ország társadalmi-gazdasági tervét tartalmazza – egyidejűleg felhatalmazást ad a Kormánynak a költségvetés végrehajtására. A Kormány egyrészt az Alkotmány értelmében [35. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pont], másrészt az Áht. értelmében is felel a költségvetés végrehajtásáért. E speciális – az Alkotmány 19. §-a által nevesített – tárgykört érintő törvény csak a költségvetésről szólhat és arról a felhatalmazásról (appropriáció), amely a Kormány számára is megjelöli az éves költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat. A Kormány nem csak a Kötv. előkészítő szakaszában (irányelvek, egyeztetések, törvényjavaslat előkészítése és benyújtása), hanem a Kötv. elfogadását követően, annak végrehajtási szakaszában is ellátja az Alkotmány 35. §-ában számára előírt feladatokat.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a Kötv.-ben adott felhatalmazásokban foglalt jogalkotási feladatának a Kormány (és a többi, részletszabályok kibocsátására feljogosított jogalkotó szerv) külön, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben szabályozott jogalkotási eljárást rögzítő rendelkezései szerint kell hogy eleget tegyen. Ezek a végrehajtási karakterű rendelkezések tehát már leválasztandók a Kötv. rendszeréről. Ennek a követelménynek az Alkotmánybíróság a jövőben következetesen érvényt kíván szerezni.

Az Alkotmányból és az Áht.-ből az Országgyűlésre és a Kormányra egyaránt irányadó részletes eljárási rend a Magyar Köztársaság Országgyűlésének – többször módosított – 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatában (a továbbiakban: Hárszabály) került megállapításra, amelynek ugyancsak külön fejezete (4. fejezet) „KÜLÖNLEGES ELJÁRÁSOK” cím alatt tárgyalja „A költségvetési, a pótköltségvetési és a zárszámadási törvényjavaslatokra vonatkozó eljárás”-t.

A költségvetési törvényjavaslatok – Áht.-ban és Hárszabályban történő – kiemelt kezelése önmagában is jelzi azt, hogy e nevesített törvényhozási tárgykör megkülönböztetett és kitüntetett figyelmet érdemel. Más tör-

vényhozási tárgyköröktől eltérő elfogadási rendje, az eljárás minuciózusan kimunkált mechanizmusa nyilvánvalóvá teszi, hogy felöle az Országgyűlésnek külön kell döntenie. Ez következik az Alkotmányból folyó, Áht.-ban, Hárszabályban szabályozott eljárás rendjéből. Ez az Alkotmányra visszavezethető törvényalkotás racionális rendje, amely megfelel az eljárási biztosítékok következetes érvényesítésének, a formalizált eljárások maradéktalan betartása alkotmányos követelményének. Az Országgyűlés tehát a költségvetés tárgyalásakor nem foglalkozhat más, a költségvetéstől idegen törvényhozási tárgykörökkel.

Mindezek a sajátosságok a Kötv.-nek a törvények között megkülönböztetett helyet biztosítanak, amely azzal is együtt jár, hogy az Alkotmánybíróság a vele kapcsolatban felmerülő törvényt módosítások esetében is más (szigorúbb) mércét alkalmaz. Itt tehát különösen figyelemmel van arra az Alkotmánybíróság, hogy egyedi, eseti mérlegelést kell végeznie. „Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben elérje az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” [30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207.]

Jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványokkal támadott Kötv. rendelkezései tucatjával érintenek olyan életviszonyokat is, amelyek tárgyak szerint nem hozhatók kapcsolatba az Alkotmányban is kiemelt tárgyú és tartalmú Kötv.-vel.

Minthogy azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Kötv.-höz – tárgyára tekintet nélkül – semmilyen más törvény nem kapcsolódhat, mivel az az Alkotmány 19. §-ában nevesített tárgykört szabályoz, alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a hozzá kapcsolt módosító törvények felhívott – még hatályos – rendelkezéseit, mert azok ennek a kiemelt tárgynak a szabályozásától elválasztandók. Másik oldalról is alkotmányos oka van a Kötv.-höz kapcsolódó módosító törvények – még hatályos rendelkezései – megsemmisítésének. Nevezetesen: a Kötv.-höz kapcsolódó (jelenleg abba beépülő) törvények esetében is biztosítani kell az e törvények Alkotmány 35. §-ában előírt előkészítési és végrehajtási rendjét is, amely megköveteli, hogy azok a valóságban is a demokratikus törvényalkotási eljárás eredményeként kerüljenek elfogadásra. Nem biztosítottak ennek – az Alkotmányból közvetlenül levezethető – eljárásnak a feltételei akkor, ha megalkotásukkor az önálló tárgyalás (megvitatás) lehetősége kizárt. Az itt vizsgált (Kötv.-höz kapcsolódó) törvények esetében sem volt mód a szóban forgó törvények módosításának előzetes, nyilvános megvitatására, ezért e törvények sem az előírt alkotmányos rendben kerültek megalkotásra.

Az Alkotmánybíróság ezért nyomatékosan hangsúlyozza: a Kötv.-höz kapcsolódó – abba beépített – nagy számú módosító törvény olyan (15 éve folyamatosan fennálló) gyakorlatot jelez, amely egyrészt az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjában kiemelt Kötv. előkészítését, másrészt a benne foglalt más törvények – demokratikus

törvényalkotási eljárás lefolytatását feltételező – előkészítési rendjét mossa össze. E két – világosan elhatárolandó – törvényalkotási eljárás összecsúsztatása veszélyezteti a törvényalkotás alkotmányos rendjét még akkor is, ha a Kötv. tárgyával, tartalmával kapcsolatba hozható törvények módosításáról, kiegészítéséről van is szó.

Az ilyen törvényalkotás jelentősen megnehezítheti a tervezett törvénymódosítások megvitatását, formálissá teheti a törvényalkotási eljárást. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak – a konkrét eset körülményeit mérlegelve – figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvényalkotási eljárás során betartották-e a parlamenti vita és a törvényalkotás alkotmányos rendjét. A Kötv.-höz kapcsolódó módosító törvények esetében ez – figyelemmel arra, hogy a parlamenti vita fő tárgya a költségvetés megtárgyalása – elmaradt, így sérültek az Alkotmány demokrati-
kus törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezései.

IV.

1. Az indítványozó – hivatkozva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményére – mindenekelőtt a Kötv. 82–138. §-ai által módosított, általa 44-nek számolt „egyéb” törvény vonatkozásában kéri annak általános éllel történő kimondását, hogy a jogalkotó a jogbiztonság érdekében kerülje el az ún. „salátatörvények” megalkotását, de különösen az olyan törvényeket, amelyek még a címükkel sem jelzik azt a jogalkalmazó számára, hogy az adott törvény bizonyos szabályozási tárgykör kapcsán több más törvény módosítását is tartalmazza. Az ilyen típusú jogalkotás ugyanis – hangsúlyozza az indítványozó – „veszélyezteti a jogbiztonságot.”

Az indítványozó szerint mindeddig csak kivételesen fordult elő az, hogy a költségvetési törvények más törvények módosítását is tartalmazták, illetőleg ha erre sor is került, akkor is csupán olyan törvények esetében, amelyeknek közvetlen vagy legalább közvetett kapcsolatuk volt a költségvetésről szóló törvényekkel.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az elmúlt 15 év során (különösen az utolsó 7–8 évben) valójában gyakorlattá vált az a törvényszerkesztési eljárás, hogy a költségvetésről szóló törvények egyre nagyobb számban módosítottak a költségvetéssel legfeljebb csak áttételesen kapcsolatba hozható törvényeket: az 1990. évi CIV. törvény 2, az 1991. évi XCI. törvény 8, az 1992. évi LXXX. törvény 5, az 1993. évi CXI. törvény 13, az 1994. évi LX. törvény (pótköltségvetés) 13, az 1994. évi CIV. törvény 16, az 1995. évi LXXVII. törvény (pótköltségvetés) 3, az 1995. évi CXXI. törvény 27, az 1996. évi CXXIV. törvény 23, az 1997. évi CXLVI. törvény 29, az 1998. évi XC. törvény 50, az 1999. évi CXXV. törvény 25, a 2000. évi CXXXIII. törvény (az ún. 2 éves költségvetésről szóló törvény) 30, a 2002. évi LXII. törvény 35, a 2003. évi CXVI. törvény 36, a 2004. évi CXXXV. törvény pedig 42 törvényt.

Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza: az önmagában nem kifogásolható, ha egy törvény számos, tárgyával tartalmilag szoros kapcsolatban álló törvény módosításáról rendelkezik. Önmagában az sem nyilvánítható – mindenre tekintet nélkül – alkotmányellenesnek, ha valamely törvény számos más, tárgyukban össze nem függő törvény módosításáról szól. (A deregulációs törvényeknél ez a megoldás gyakorlatilag mással nem is pótolható.)

Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozza: a Kötv. által választott törvényalkotási mód nem vizsgálható azoknak a szempontoknak az alapulvételével, amelyeket a „salátatörvények” vizsgálatánál alkalmazott. A Kötv. Alkotmányban is kiemelt, Áht. által részletesen is szabályozott tárgyköre fokozottabb védelmet, garanciákat rögzítő megoldást kíván meg. Egyaránt irányadó ez a megállapítás az indítványokkal támadott, Kötv.-vel közvetlen-közvetett tárgyi, tartalmi kapcsolatban lévő, illetve tőle teljesen idegen tárgykörű törvények megalkotására és módosítására nézve is.

Az indítványozó különbséget tett a Kötv.-vel tárgyi-tartalmi kapcsolatba hozható, s azzal semmiféle összefüggésben nem álló törvénymódosítások között. Álláspontja szerint az alábbi törvénymódosítások tárgya rokonítható a Kötv.-vel:

- az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosítása (82. §),
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosítása (83. §),
- a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosítása (84. §),
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosítása (85. §),
- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosítása (88. §),
- a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosítása (89. §),
- a Nemzeti Kulturális Alapprogramról szóló 1993. évi XXIII. törvény módosítása (90. §),
- az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyontulajdon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény módosítása (93. §),
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítása (94. §),
- az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosítása (95. §),
- a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítása (96. §),
- a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosítása (98. §),
- a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény módosítása (100. §),
- az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény módosítása (101. §),

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosítása (103. §),
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény módosítása (104. §),
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosítása (106. §),
- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény módosítása (107. §),
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény módosítása (109. §),
- a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény módosítása (110. §),
- a Nemzeti Civil alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény módosítása (112. §),
- a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó törvény-módosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény módosítása (113. §),
- a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény módosítása (114. §),
- a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény módosítása (115. §),
- a regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény módosítása (116. §).

Az indítványozó nem kéri a fenti törvényi rendelkezések megsemmisítését. Indítványozza azonban velük kapcsolatban annak „általános élel történő kimondását, hogy a jogalkotó a jogbiztonság érdekében kerülje el az ún. »saláta« törvények megalkotását, amelyek még a címükkel sem jelzik azt a jogalkalmazó számára, hogy az adott törvény bizonyos szabályozási tárgykör kapcsán több más törvény módosítását is tartalmazza”. Az ilyen típusú jogalkotás véleménye szerint veszélyezteti a jogbiztonságot.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a hatályos jog megismerhetőségének bizonytalansága adott esetben megnehezítheti, ellehetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét is sértheti. Éppen ezért továbbra is fontos alkotmányos követelménynek tekinti azt, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók és a jogalkalmazók, mind pedig a jogalanyok számára. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 86.]

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: költségvetési törvény volt már egy alkalommal alkotmánybírósági vizsgálat tárgya mint „salátatörvény”, éspedig a „salátatörvényekre” vonatkozóan kialakított alkotmányossági mérce – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése – alapján. [108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414.; 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 312–313.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 159.]

Az Alkotmánybíróság a 38/2000. (X. 31.) AB határozatában a költségvetési törvénynek a különböző törvény-módosításokkal való összekapcsolását, mint „törvényyszerkesztési mód”-ot vizsgálta. Jelen határozatában

ezen a vizsgálati szemponton túl – a fentiek szerint – közvetlenül azt helyezi alkotmányossági vizsgálatának homlokterébe, hogy a Kötv.-höz – amely az Alkotmány 19. § (3) bekezdése *d*) pontjában szabályozott „nevesített” tárgykört szabályoz – kapcsolhatók-e egyáltalán törvény-módosítások, éspedig függetlenül attól, hogy azok tárgya kapcsolatba hozható-e a Kötv.-vel.

Az Alkotmánybíróság álláspontja e tekintetben – a fenti indokok alapján – határozottan: nem. Mindezekre tekintettel – a törvényalkotási eljárás szabályainak megsértése következtében beálló részleges közjogi érvénytelenség miatt – alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Kötv.-ben szereplő összes – különféle törvényeket módosító – rendelkezést. Az Alkotmánybíróság e döntése közelebbről tehát azon alapul, hogy a Kötv. megalkotásakor a törvényalkotó megsértette a Kötv.-re – mint az Alkotmány 19. §-ában nevesített tárgykörű törvény megalkotására – előírt eljárási rendet, de ugyanígy a módosító rendelkezések Kötv.-be építésével is alkotmány-sértést követett el, mivel ez utóbbiak megalkotásánál nem biztosította a demokratikus törvényalkotási eljárás során figyelembe veendő rendelkezések maradéktalan érvényesülését. A részleges közjogi érvénytelenség abban áll, hogy addig, amíg a Kötv.-nek kifejezetten a költségvetésről szóló részei alkotmányosak (minthogy azokat a megalkotásukra irányadó előírások betartásával alkották meg), addig az ezen kívüli törvény-módosításoknál hiányzott a demokratikus törvényalkotás eljárási szabályainak a betartása. Mindez az Alkotmánybíróság számára alkalmat teremtett arra, hogy kizárólag formai vizsgálatot végezzen.

2. Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában hangsúlyozta: „Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.” (ABH 2003, 637, 647.) Az Alkotmánybíróság megállapítja: a 2005. évre szóló költségvetési törvény költségvetési része (1–81. §-ai), hatályba léptető 117. § (1) bekezdése, és a felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 121., illetve 124–138. §-ai – melyeket az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadására előírt szabályok szerint, az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjában megnevezett hatáskörét gyakorolva fogadott el – alkotmányosak. A Kötv. fennmaradó részének alkotmányellenessége pedig abban áll, hogy azt az Országgyűlés a Kötv. részeként fogadta el. Ezt az Alkotmánybíróság olyan – a tartalmi érvénytelenségtől megkülönböztetendő – formai alkotmányellenességnek tekinti, amely a jelen esetben a részleges közjogi érvénytelenség megállapítását eredményezi. [63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683–690.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – az indítványozó által megjelölt törvény-módosító rendelkezéseken túl – alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Kötv. valamennyi olyan rendelkezését, amely nem tartozik

a költségvetésbe (mint törvénnyel elfogadott pénzügyi mérlegbe) sorolható rendelkezések közé.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy – bár az indítvány a Kötv. néhány nevesített §-ára vonatkozott – az Alkotmánybíróság a Kötv.-re és annak a negyedik részében foglalt minden §-ára – kivéve, jellegükre figyelemmel, a Kötv. 117. § (2) bekezdését, (3) bekezdése *b*) pontját, (4)–(5) és (7) bekezdéseit, 118. § (1)–(5) és (7)–(8) bekezdéseit, 119. § (1) bekezdés *a*)–*l*) pontjait, és (2)–(4) bekezdéseit, 120. § (1)–(2), (7)–(9) és (18)–(19) bekezdéseit, valamint 123. §-át – kiterjesztette formai alkotmányossági vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság ugyanis már működésének korai szakaszában kialakította azt a gyakorlatot, hogy szoros összefüggés okán az indítvánnyal közvetlenül nem érintett jogszabályi rendelkezéseket is vizsgálata tárgyává teszi, amennyiben erre az indítvánnyal érintett rendelkezés alkotmányosságának megítéléséhez szükség van. [Lásd például 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.]

A kizárólag formai vizsgálat azt jelenti, hogy a módosításokat elrendelő, a Kötv. negyedik részében szereplő rendelkezéseken túl, a módosított jogszabályokban foglaltak érdemi alkotmányossági vizsgálatát – erre irányuló indítvány hiányában – az Alkotmánybíróság nem végezte el, azokat a megsemmisítés tehát nem érinti.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Kötv. – Alkotmánybíróság által vizsgált – rendelkezéseinek egy része már hatályon kívül helyezett, illetve módosított rendelkezés. Így: 118. § (6) bekezdését az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi XXVI. törvény 55. § (4) bekezdés *f*) pontja módosította, 86. §-ának (3) bekezdését, 87. § (1) bekezdését, 120. § (3) bekezdését a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi XL. törvény 3. § (2) bekezdése helyezte hatályon kívül, a Kötv. 122. § (10) bekezdését a budapesti 4-es – Budapest Kelenföldi pályaudvar–Bosnyák tér közötti – metróvonal megépítésének állami támogatásáról szóló 2005. évi LXVII. törvény 10. § (1) bekezdése, 110. §-át a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 340. § (1) bekezdés 30. pontja helyezte hatályon kívül. A Kötv. 125. § (1) bekezdését és 137. §-át módosította a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény 31. § (14), illetve (16) bekezdése. A Kötv. 135. § (1) bekezdését hatályon kívül helyezte az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIX. törvény 183. § (1) bekezdése. A Kötv. 122. § (23) bekezdését, illetve 136. §-át hatályon kívül helyezte az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és

vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény 87. § (4), illetve (5) bekezdése. A Kötv. 91. §-át – a (20) valamint a (25)–(26) bekezdések kivételével –, 119. § (1) bekezdés *m*)–*o*) pontjait, illetve 120. § (10)–(17) bekezdéseit a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXLVII. törvény 29. § (2) bekezdés *a*) pontja helyezte hatályon kívül. A Kötv. 90. § (1) és (3) bekezdéseit a Nemzeti Kulturális Alapprogramról szóló 2005. évi CL. törvény 8. § (1) bekezdés *f*) pontja helyezte hatályon kívül. A Kötv. 121. § *a*) pontját pedig a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXXII. törvény 19. § (5) bekezdés *b*) pontja helyezte hatályon kívül.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát csak két esetben, az Abtv. 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Ennek megfelelően a Kötv. már hatályon kívül helyezett, illetve időközben módosított, fent felsorolt rendelkezései tekintetében az alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *a*) pontja alapján – megszüntette.

3. A Kötv. indítványok által támadott és az Alkotmánybíróság által – szoros tartalmi összefüggés okán – vizsgálatba bevont módosító rendelkezései közül az Alkotmánybíróság azokat, amelyeket a jogalkotó időközben nem helyezett hatályon kívül, vagy nem módosított – formai okból – megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság azonban ismétlenül hangsúlyozza: az imént felsorolt törvényi rendelkezések megsemmisítése nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított (megváltoztatott) törvények – és a megsemmisített törvényi rendelkezések által a jogrendszerben végrehajtott más változások, módosítások, különösen a hatályon kívül helyezések – érvényességét. Mint-hogy az Alkotmánybíróság az indítvánnyal is támadott, illetve az általa – szoros összefüggés okán – vizsgálatba bevont módosító rendelkezéseket kizárólag formai okból vizsgálta, megsemmisítő határozata a módosított (időközben esetleg tovább módosított) törvényeket nem érinti. A módosított törvényekben időközben bekövetkezett változások tartalmi vizsgálat eredményeként tárhatók fel, amely a jogalkotó feladatát képezi.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kötv. 117. § (3) bekezdés *a*) pontja és (6) bekezdése a Kötv.-nek a fentiekben ex nunc hatállyal megsemmisített egyes rendelkezéseivel kapcsolódó, azokat hatályba léptető rendelkezések. Ezeket, mivel járulékos rendelkezések, melyek

osztják a főszabály sorsát, az Alkotmánybíróság ex nunc hatállyal megsemmisítette.

A Kötv. 120. § (4)–(6) bekezdései szintén a Kötv. ex nunc hatállyal megsemmisített egyes rendelkezéseihez kapcsolódó, azok alkalmazási szabályait megállapító rendelkezései. Mivel azonban ezek az alkalmazási szabályok folyamatban lévő jogviszonyokat érintenek, azonnali hatályú megsemmisítésük jogbizonytalanságot eredményezne.

Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt az Abtv. 43. § (1) bekezdése szerint – általános szabályként – az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az Abtv. 43. § (4) bekezdése értelmében – az Abtv. 43. § (1) bekezdésében meghatározott 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. Az Alkotmánybíróság ezért a Kötv. 120. § (4)–(6) bekezdéseit pro futuro semmisítette meg, hogy a jogbiztonság védelmében a törvényhozónak megfelelő időt biztosítson a megsemmisített rendelkezések helyébe lépő jogszabályok megalkotására.

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

Budapest, 2006. február 14.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyé
dr. Vasadi Éva s. k.,*
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 76/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 16. számában.

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat rendelkező részével egyetértek. Az indítvány elbírálásához szükséges lett volna azonban a költség-

vetési törvény fogalmának az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontja szerinti részletes és konkrét értelmezésére. Ezért a határozat rendelkező részét az indokolás alábbi pontosításával és kiegészítésével tudom elfogadni:

1. Az alkotmányellenesség megállapítása kizárólag az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján

A határozat az alkotmányellenesség megállapítását alapvetően két alkotmányi rendelkezésből vezeti le: egyfelől az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjából, másfelől az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. Előbbi az állami költségvetés jóváhagyására és annak végrehajtására vonatkozó különös szabályokat, utóbbi a jogbiztonság követelményét tartalmazza. Álláspontom szerint az alkotmányellenesség megállapításának kizárólag az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontján kellett volna alapulnia.

A határozat indokolása utal arra, hogy a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) indítványokkal támadott „rendelkezései tucatjával érintenek olyan életviszonyokat is, amelyek tárgyak szerint nem hozhatók kapcsolatba az Alkotmányban is kiemelt tárgyú és tartalmú Kötv.-vel”. Megállapítja, hogy a Kötv. különböző törvényeket módosító, az elbírálás időpontjában hatályos rendelkezései azért alkotmányellenesek, mert a „Kötv.-höz – tárgyára tekintet nélkül – semmilyen más törvény nem kapcsolódhat”, „mivel az az Alkotmány 19. §-ában nevesített tárgykört szabályoz”.

A határozat indokolása hivatkozik arra is, hogy a Kötv. különböző törvényeket módosító rendelkezései „az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában kiemelt Kötv. előkészítését”, illetve „a benne foglalt más törvények – demokratikus törvényalkotási eljárás lefolytatását feltételező előkészítési rendjét mossa össze”. „E két – világosan elhatárolandó – törvényalkotási eljárás összecsúsztatása veszélyezteti a törvényalkotás alkotmányos rendjét még akkor is, ha a Kötv. tárgyával, tartalmával kapcsolatba hozható törvények módosításáról, kiegészítéséről van is szó.” Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy „sérültek az Alkotmány demokratikus törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezései”.

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d)* pontjában szereplő kiemelt tárgykörrel össze nem egyeztethető törvénymódosításokra hivatkozó érvelés szükségessé tette volna azt, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányból vezesse le a védett tárgykör határait. Ezt követően az Alkotmány alapján indokolni kellett volna azt, hogy miért nem szabad a kiemelt tárgykörrel együtt egyéb tárgyköröket ugyanazon törvényben szabályozni. Ezt követően a Kötv.-ben található törvénymódosításokat az előbbieket szerint levezetett alkotmányos követelmények alapján kellett volna megítélni, hogy ennek eredményeként az Alkotmánybíróság egyenként megállapíthassa azok alkotmányellenességét. A határozat indokolása azonban csak somnásan állapítja meg, hogy a költségvetési törvényben szereplő törvénymódosítások „ennek a kiemelt tárgynak a szabályozásától elválasztandók”. S – a határozat indokolá-

sa szerint – erre hivatkozva állapította meg az Alkotmánybíróság a Kötv.-ben elhelyezett törvénymódosítások alkotmányellenességét.

A fenti követelmények teljesülése esetében feleslegessé vált volna a jogbiztonságra alapított alkotmányjogi érvrendszer. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló érvelés elhagyása már csak azért is indokolt lett volna, mert a határozat ezen gondolatai nem mentesek némi dogmatikai kidolgozatlanyságtól. Az „Alkotmány demokratikus törvényalkotási eljárására” hivatkozó érvelésben világossá kellett volna tenni, hogy a költségvetési törvényekben elhelyezett törvénymódosítások miért sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállamiságot. A határozat indokolása egyebek mellett azt emeli ki, hogy az ilyen törvényalkotás „megnehezítheti”, „formálissá teheti” a törvényalkotási eljárást, továbbá „megnehezítheti, ellehetetleníti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését”. Az Országgyűlés a költségvetési törvényekhez kapcsolódó törvénymódosításokat is a számára meghatározott törvényalkotási szabályoknak megfelelően tárgyalja és fogadja el. A törvényalkotási eljárás tehát semmiben sem sérül. Önmagában a jogalanyok jogai és kötelezettségei sem sérülnek azáltal, hogy a költségvetési törvényben, s nem más törvényben rendelkeznek azokról. Az alkotmányellenesség megállapításának pontos okát kellett volna tehát meghatározni a határozat indokolásában. Minderre tekintettel érdemes lett volna az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén nyugvó alkotmányjogi érvrendszert mellőzni, ennek elmaradása esetében részletesebben kidolgozni.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a többségi határozat indokolása nem támasztja kellőképpen alá a költségvetési törvény más törvényeket módosító rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

2. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjának konkrét értelmezése

Álláspontom szerint a határozat indokolásának tartalmaznia kellene a következőket:

A Kötv. alkotmányosságának megítéléséhez először is el kellett volna végezni az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjának konkrét értelmezését. E mindeztidáig feltáratlan terület beható vizsgálata alkalmat teremtett volna a gazdasági alkotmányosság fogalmával kapcsolatos dogmatikai rendszer továbbfejlesztésére.

2.1. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *d*) pontja

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *d*) pontja értelmében az Országgyűlés megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *d*) pontja nyelvtani értelmezéséből kizárólag az Országgyűlésnek az éves költségvetés elfogadására vonatkozó tradicionális jogköre (hatásköre) olvasható ki.

Ez a jogkör, illetve hatáskör három részelemet foglal magában:

- az államháztartás mérlegének megállapítását,
- az állami költségvetés jóváhagyását,

– az állami költségvetés végrehajtásának jóváhagyását.

Az Alkotmány e jogkör (hatáskör) szabályozásával alkotmányosan kiemelt tárgykörre teszi az állami költségvetést. Az Alkotmány e kiemelt tárgykört egyéb (garanciális) rendelkezéseivel is körülbástyázza. [Lásd: 28/C. § (5) bekezdés *a*) pontját, a parlamenti ellenőrzés oldaláról a 32/C. § (1) bekezdését.] A hatályos Alkotmány azonban a költségvetési jog viszonylatában még így is alulszabályozott, fogalmazása nem pontos. Utalok arra, hogy a 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat, amely az új Alkotmány szabályozási koncepcióját fogalmazta volna meg, egy külön fejezetben kívánta volna szabályozni az állami közpénzügyeket, ezzel pótolva a fent jelzett hiányt. A hiányos alkotmányi szabályozás pótlására mind a mai napig nem került sor.

2.2. A költségvetés, mint kiemelt jogalkotási tárgykör

Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a nevesített jogalkotási tárgykör élvez-e, s ha igen, milyen mértékben olyan védelmet, amely alapvetően keretek közé szorítja a törvényalkotó szabadságát. Nem lehet tehát eltekinteni a költségvetési törvény jogrendszerben elfoglalt státuszának dogmatikai, rendszertani vizsgálatától.

A közpénzek elosztásáról a költségvetésben döntenek. A költségvetés alakilag törvényi formában jelenik meg, amellyel az Országgyűlés felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy a költségvetési törvényben meghatározott célokra teljesítse a kiadásokat. Ez az Országgyűlés ún. költségvetési joga. A költségvetési törvény az állami feladatok ellátását lehetővé tevő törvényhozói döntés. Az államháztartási és számviteli szabályok a közpénzekkel kapcsolatos döntések formai oldalát határozzák meg, a költségvetési törvény pedig e döntések tartalmi részét képezi. (Lásd: Pétervári Kinga: Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvetvésszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái, Gondolat, Budapest, 2004, 25–26. o.)

Fontos tehát rámutatni arra, hogy három fogalom tartalmilag élesen elkülönül, s ezek a következők:

- a költségvetési jog,
- a költségvetés és
- a költségvetési törvény.

2.2.1. A költségvetési jog, mint önálló jogág

A költségvetés elfogadásának joga a parlamenti jog jelentős eleme. A költségvetési jog a magyar jogrendszerben több jogi normából áll. A költségvetési jog meghatározó, alkotmányos alapjait kijelölő alapszabály maga az Alkotmány, s az annak alapján megalkotott költségvetési törvény; ezek mellett ide sorolható az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.), illetve ennek végrehajtási rendeletei, továbbá a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) is.

Az Áht. keretjelleggel szabályozza a költségvetési jogot; szabályozási tárgya maga az államháztartás. Az Áht. megfogalmazása szerint az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere; e rendszer

működésének és ellenőrzésének legfontosabb szabályait határozza meg az Áht. [Áht. 1. § (1) és (2) bekezdés.]

Az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései (mint alrendszer) alkotják (Áht. 2. §).

2.2.2. A költségvetés

Az állami költségvetést a központi kormányzat költségvetése (központi költségvetés), a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak költségvetései alkotják. A központi költségvetés alkotja az államháztartás központi szintjét (Áht. 2/A. §, 3. §). A költségvetés – a legáltalánosabb pénzügyi-számviteli megközelítésben – a bevételek és a kiadások tételes számbavételét jelenti, mely pénzügyi (gyakorlati) szempontból lényeges eleme az éves költségvetési törvényeknek.

2.2.3. A költségvetési törvény

Az éves költségvetési törvények az államháztartás központi szintjének, az államháztartás rendszerében legnagyobb súllyal jelenlévő központi költségvetésnek és az államháztartás többi alrendszerének a kapcsolatát szabályozzák.

Dogmatikai szempontból kiemelendő, hogy a költségvetési törvény nem magatartási norma, alanyi jogokat jellemzően nem keletkeztet. Ezért elmondható, hogy a költségvetési törvény csupán formáját tekintve minősül jogszabálynak. (Más kérdés az, hogy a költségvetési törvényben jogosított jogalanyoknak jogot biztosít arra, hogy a költségvetési törvényben számukra allokált forrásokhoz hozzájussanak.) Erre tekintettel a költségvetési törvény önmagában nem áll meg; feltételez egy normarendszert, amelybe illeszkedhet. E normarendszer részét képezik az államháztartási és számviteli szabályok, valamint a költségvetési törvény felhatalmazása alapján kibocsátott rendeletek.

Az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdése *d)* pontjában foglalt jogkörét (hatáskörét) az éves költségvetési törvények megalkotásán keresztül gyakorolja, tehát az államháztartás mérlegének a megállapítása, az állami költségvetés és annak végrehajtása jóváhagyása speciális tárgykörű, és eljárású törvényi szabályozás keretében történik. Ez indokolja a költségvetési törvény elemzését.

A költségvetési törvény alapvetően egy felhatalmazó törvény, lényegi tartalma a felhatalmazás. Az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a központi költségvetésben előírt (előirányzott) bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére, lényegében a központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak a végrehajtására.

Funkcionális értelemben az éves költségvetési törvények az állami közfeladatok ellátását biztosítják, ennek a forrását teremtik meg; céljuk, funkciójuk a központi költségvetésben előírt bevételek és kiadások meghatározása, ezek teljesítésének (végrehajtásának) biztosítása.

Az éves költségvetési törvények nem csak felhatalmazást adnak a Kormány számára a fent jelzett körben, hanem maguk is tartalmaznak/tartalmazhatnak a költségve-

tés (ennek előirányzatai) megalapozását szolgáló törvények módosítására vonatkozó rendelkezéseket.

A központi költségvetés (állami költségvetés) bevételi és kiadási előirányzatainak a meghatározása, ezek végrehajtása/végrehajthatósága számos a költségvetés előirányzatainak megalapozását szolgáló – az egyes bevételi és kiadási előirányzatok teljesítését érintő (azt biztosító) – zömmel pénzügyi tárgyú jogszabály (pl.: adótörvények, illetéktörvény stb.) módosítását követeli meg.

Az éves költségvetési törvények általában külön fejezetben határozzák meg a költségvetés előirányzatainak megalapozását szolgáló törvényi módosításokra vonatkozó rendelkezéseket (pl.: a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény IV. fejezete is tartalmaz ilyen szabályokat).

Mindezekből az következik, hogy az alkotmányosan megragadható és védett tárgykör maga az állami költségvetés (ennek részeként az államháztartás mérlegének a meghatározása); a költségvetésnek a költségvetési törvény keretében való jóváhagyása és ez alapján történő végrehajtása, azaz nem szűkíthető le az alkotmányosan védett tárgykör a költségvetés bevételeire és kiadásaira. A költségvetési törvények szükségképpen kell, hogy tartalmaznak más törvények – méghozzá az állami költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak megalapozását biztosító törvények – módosítását.

3. A költségvetési törvény, mint speciális „vegyes tárgyú” törvény

Ezt követően azt kellett volna vizsgálni, hogy jogdogmatikai szempontból a költségvetési törvény ún. „tisztá tárgyú” törvénynek minősül-e, avagy ún. „vegyes tárgyú” törvényről van-e szó.

Álláspontom szerint a költségvetési törvény, mint „vegyes tárgyú” törvény, alkotmányos megítélése és tárgyának – az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *d)* pontja előzetes értelmezésével való – tisztázása szilárd érvelési és értékelési alapot ad az indítvány elbírálásához.

„Tiszta tárgyú” törvénynek minősülnek a kódexek, amelyek egy-egy jogterület szabályait a teljesség igényével tartalmazzák. Ilyen „tisztá tárgyú” törvény pl. a Büntető Törvénykönyv és a Polgári Törvénykönyv. Elképzelhetetlen, hogy az ilyen típusú törvények az általuk szabályozott tárgyhöz nem tartozó, attól dogmatikailag idegen társadalmi viszonyokat rendezzenek.

Ami a „vegyes tárgyú” törvényeket illeti, vitathatatlan, hogy ezeknek helye van a jogrendszerben: ilyen jellegű jogszabályok megalkotását indokolhatja a deregulációs szándék vagy egy átfogó kodifikációs folyamat, amelynek során számos jogszabályt indokolt egyidejűleg egyetlen törvényben módosítani. A „vegyes tárgyú” törvények jogi hatása differenciált, egymástól eltérő társadalmi viszonyokra hat ki; ez indokolhatja a komplex szabályozást.

A költségvetési törvény természeténél fogva „vegyes tárgyú” törvény: lényegileg felhatalmazó szabályokat tartalmaz; jellegzetessége, hogy teljesen eltérő társadalmi életviszonyokat érint. Mindazonáltal a költségvetési tör-

vénnyel szemben is érvényesül a célhoz kötöttség elve. A költségvetési törvény megalkotásának célja az állami költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak megalapozása. Ezt a célt, vagyis az állami költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak megalapozását szolgáló törvények módosítása nem zárható tehát ki a költségvetési törvényből. A költségvetési törvényben elhelyezett törvényt módosítás azonban idegen jogpolitikai célokat nem szolgálhat (pl.: a Kötv. 91–92. §-a szerint a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítása, valamint a Kötv. 102. §-a szerint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítása, illetve a Kötv. 105. §-a szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosítása stb.).

A költségvetési törvény különleges jellege az elfogadására megszabott eljárás sajátosságaiban is megmutatkozik. A Házaszabály 120–121. §-ai különleges eljárást írnak elő a költségvetési törvényjavaslat (valamint a pótköltségvetési és a zárszámadásról szóló törvényjavaslat) tárgyalásakor és határozathozatalakor. Eszerint a költségvetési törvényjavaslatot minden bizottság külön véleményezi, a véleményeket a Költségvetési bizottság foglalja össze, s terjeszti az Országgyűlés elé. A központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak fejezetenkénti összegére, főösszegére, továbbá a költségvetési hiány, illetve többlet mértékére, valamint a központi költségvetés általános tartalékának összegére kizárólag a Költségvetési bizottság nyújthat be módosító javaslatot. A Költségvetési bizottság elnöke az eddigi parlamentáris gyakorlat szerint mindig ellenzéki képviselő. A költségvetési törvényjavaslat sürgős vagy kivételes eljárásban történő tárgyalását nem lehet kérni, s amennyiben időkeretben tárgyalják meg, az nem lehet rövidebb harminc óránál.

Az Országgyűlés az általánostól eltérő módon tárgyalja a költségvetési törvényjavaslatot: november 30-ig dönt a költségvetési törvényjavaslatnak a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak fejezetenkénti összegét és főösszegét, továbbá a költségvetési hiány, illetve többlet mértékét érintő módosító javaslatokról. Ennek eredményeként a Költségvetési bizottság módosító javaslatot készít a központi költségvetés általános tartalékának összegére, a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak fejezetenkénti összegére, a főösszegére, továbbá a hiány, illetve többlet mértékére, a hiány finanszírozására (a többlet felhasználására) vonatkozóan, melyről az Országgyűlés haladéktalanul, vita nélkül határoz. A Költségvetési bizottság három napon belül tájékoztatót ad ki, mely tartalmazza, hogy az Országgyűlés a törvényjavaslat mely részéről döntött. Ezt követően a törvényjavaslat tárgyalásának részletes vitája újra megnyílik, és a tájékoztatást követő nyolc napon belül a fejezetek bevételi, kiadási főösszegét, a hiány, illetve a többlet mértékét nem érintő kapcsolódó módosító javaslatot nyújthatnak be ismét a képviselők. A részletes vita lezárását követően az Országgyűlés a Költségvetési bizottsága ajánlása alapján dönt a korábban el nem bírált módosító indítványokról, majd az általános szabályok alapján kerül sor a költségvetési törvényjavaslat zárószavazására.

Megállapítható, hogy a költségvetési törvény elfogadására megszabott eljárásrend eltér az általános törvényalkotási szabályoktól. Az alkotmányosság azt követeli meg, hogy e különleges eljárási renddel ne lehessen elfogadni tárgyidegen szabályokat. Nem fogadható el tehát alkotmányossági szempontból az, hogy a szükségképpen „vegyes tárgyú” költségvetési törvényt különböző partikuláris jogalkotási érdekek nyomása alatt „saláta” jogszabállyá változtassák. Ennek megakadályozása indokolja a különleges eljárási szabályok előírását. Az idegen elemek becsempészése a jogalkotási eljárással való visszaélést valószínűsítené meg. A Kötv. részleges közjogi érvénytelenségének oka éppen ezen visszaélésben ragadható meg. A jogbiztonságra alapozó érveléssel azonban az alkotmányellenesség megállapítását nem lehet indokolni. A határozat rendelkező részét ezért csak a párhuzamos indokolásban kifejtett kiegészítéssel és pontosító észrevételekkel tudom támogatni.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával alapvető alkotmányjogi kérdésekről döntött. Ezért tartom szükségesnek, hogy érveimet és indokaimat külön is kifejtsem, miközben a határozat rendelkező részében az alkotmányellenesség megállapításával mindenben egyetértek.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben három összetartozó, de mégis világosan elkülönítendő alkotmányjogi kérdést kellett vizsgálnia. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény) részleges alkotmányellenessége kizárólag az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének *d*) pontja alapján állapítható meg. Ezért alkotmányellenes minden, e törvényben található, nem a 2005. évi állami költségvetéshez tartozó rendelkezés.

Az indítvány a költségvetési törvényt a salátatörvények egy esetének tekinti és ezért kérte a Költségvetési törvény alkotmányellenességének megállapítását. Egyetértek a határozattal abban, hogy a költségvetési törvény fogalmilag és alkotmányjogilag is elkülönül a „salátatörvények” (a továbbiakban pontosítva: vegyes módosító törvények) kérdésétől. Ez utóbbiak általában nem alkotmányellenesek, de lehetnek esetek, amikor azzá válnak – a költségvetési törvényhez kapcsolt módosító törvények szükség-szerű alkotmányellenességétől eltérő alkotmányos okok alapján.

I. Az alkotmányellenesség kérdése

A költségvetési törvényhez kapcsolt (csomagolt), nem költségvetést tartalmazó rendelkezések/törvények alkot-

mányellenességét két összetartozó érveléssel lehet alátámasztani.

1. A költségvetési törvény, mint megnevezett (speciális) alkotmányos hatáskör

Minden, az Alkotmányban külön nevesített – egyedileg megnevezett – hatáskört az Országgyűlés csak önálló aktussal, és ekként megnevezve gyakorolhat. Ilyen például a Házsabály elfogadása [24. § (4) bekezdés], a nemzetközi szerződések megkötése [19. § (3) bekezdés *f* pont], a Kormány programjának elfogadása [19. § (3) bekezdés *e* pont] stb. Ilyenek a kétharmados törvények is, amelyeket csak ilyenként – és nem egyszerűen csak a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadát meghaladó többséggel – kell az Országgyűlésnek elfogadnia. [Ez még akkor is igaz, ha egy törvényen belül vannak kétharmados és „feles” rendelkezések. Lásd.: 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258, 269–270., alapügy: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 39, 40–41.] Ha az Országgyűlés több ilyen külön megnevezett hatáskört egyetlen jogi aktussal – közös döntéssel – gyakorol, ez azért alkotmányellenes, mert az Alkotmány a külön említéssel kötelezővé (érvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés e kérdésekről más kérdésektől elkülönítve döntsön. Az Alkotmányban külön megnevezett hatáskörök önálló döntéssel való gyakorlásának alkotmányos követelménye a külön történő szavazás és az azt megelőző elkülönített vita (kivéve, ahol az Országgyűlés vita nélkül dönt). Erre azért van szükség, mert együttes (egy csomagban történő) döntés esetén egyes alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy el is maradhat, esetleg vele össze nem függő kérdések eldöntésével kapcsolódik egybe.

Az ilyen összekapcsolás az alkotmányos demokráciában természetes politikai kompromisszumokkal együtt jár, és alkotmányosan nem kifogásolható – kivéve azokat az eseteket, amelyekben az Alkotmány elkülönített (ha kell kompromisszumos) döntést ír elő. Ez a helyzet az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d* pontjában felsorolt költségvetési hatáskörökkel, így a költségvetési törvénnyel is.

A költségvetési törvényt az előbb mondottak szerint az Alkotmány külön, önálló jogi aktussal rendeli elfogadni. Ha – mint az itt vizsgált törvény esetében is – más, nem költségvetési törvényeket is hozzá kapcsolnak, ez a törvényhozási eljárás szabályainak megsértésével jár. Ugyanis a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) számos tekintetben – és a költségvetési törvény sajátosságai miatt igazolható módon – a rendes törvényhozási eljáráshoz képest jelentősen korlátozza a képviselők közreműködését a törvény tartalmának kialakításában, különösen a módosító indítványok benyújtásában [lásd: Házsabály 120. § (3) bekezdése, 121. § (7) bekezdése]. A költségvetési törvény összekötése más törvényhozási tárgykörök – általában más Országgyűlési hatáskörök – gyakorlásával számos alkotmányos államban egyébként kifejezett alkotmányos tilalom alatt áll, ilyet tartalmaz például a német alkotmány 120. cikk (5) beke-

dése (korábban több német állam alkotmánya, a weimari alkotmány 25. cikke) és a spanyol alkotmány 138. cikke is.

2. A költségvetési törvény jogi jellege

A költségvetési törvény külön kezelését indokolja eltérő jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe. Ehhez járul a költségvetési törvény megkülönböztetett gazdasági és politikai jelentősége. A költségvetés tartalma szerint az állam gazdálkodásának éves terve. Az alkotmányjogi szakirodalom évszázadosnál hosszabb vitákban tisztázta a költségvetési törvény különleges jogi jellegének mibenlétét („természetét”). Laband, Hänel, Jellinek, Leroy-Beaulieu, Stourm, Thoma, Anschütz, Jeze, a magyar szerzők közül Tomcsányi Vilmos Pál, Magyary Zoltán műveit mindenképpen meg kell említeni. Ennek lényege, hogy a költségvetési törvény nem jogi norma, hanem az állami tevékenység gazdasági-pénzügyi feltételeit és irányait meghatározó éves pénzügyi terv.

A költségvetési törvény az állam bevételeit és kiadásait mutatja be, főleg pedig azt, mire akarja az állam bevételeit fordítani. Ebből következik, hogy a költségvetési törvény nem hoz létre alanyi jogokat a jogalanyok számára, és nem képes más törvények módosítására – egyszerűen azért, mert nem lévén jogszabály, nem is lehet ellentétes velük. A költségvetési törvény csak az állam bevételeiről és kiadásairól szóló pénzügyi rendelkezéseket tartalmazhat, így jogi hatást kizárólag az állami szervek egymás közötti viszonyában hoz létre. A költségvetési törvény címzettjei soha nem a jogalanyok – akikre a költségvetési törvény sem jogot, sem kötelezettséget nem állapíthat meg –, hanem kizárólag az állam szervei, amelyeket a törvény tartalmaz arra, hogy a költségvetésben nekik biztosított előirányzatot egyéb (nem költségvetési) jogszabályok alkalmazásával és azoknak megfelelően felhasználják, elsősorban jogi kötelezettségeik teljesítésére vagy más jogilag megengedett célra és módokon.

Az előbbi érvek igazolják a költségvetés – és az azt tartalmazó törvény – rendes törvényektől eltérő jellegét. A jogtudomány gyakran ezt a különbséget a materiális és formális értelemben vett törvény fogalmával írja le, kimutatva, hogy a költségvetési törvény csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont egyedi pénzügyi döntések sorozata. Emiatt kizárt, hogy a költségvetési törvény más törvényt módosítson, de az is, hogy a költségvetési törvényt más, későbbi (nem költségvetési) törvény módosítsa. A költségvetési törvény vázolt jogi jellege már önmagában is elegendő indoka, tisztán jogdogmatikai szempontból, miért nem engedhető meg a költségvetési törvény összekapcsolása egyéb – nem az állam bevételeit és kiadásait rögzítő – rendelkezésekkel.

Az előbbi tisztán jogi-fogalmi érvekhez társul a költségvetési törvények alkotmányos jelentőségére alapozott érv. A költségvetési törvény alkotmányos szerepe az alkotmányosság kezdete óta egész Európában és Magyarországon is alapvető volt. A költségvetési törvény jóváhagyása elsősorban alkotmánybiztosíték volt, másrészt biztosította az alattvalók, később állampolgárok részvételét az állam ügyeinek alakításában.

A költségvetési törvény alkotmánybiztosíték szerepe az idő múlásával visszaszorult, de az 1848. évi IV. törvénycikk az 1867. évi X. törvénycikkkel módosított 6. §-a még így fogja fel. A költségvetési törvény azért politikai alkotmánybiztosíték, mert a költségvetés jóváhagyása a kormány és a többi állami szerv felhatalmazása (appropriáció) – hagyományosan az adók beszedésére, ma gyakorlatilag a kiadások teljesítésére – és így enélkül a Kormány Alkotmányon kívül áll (exlex). Azaz a költségvetési törvény biztosítja a Kormány függését a képviselői szervektől, s ezzel annak jogait. A költségvetési törvény e funkciója az alkotmányos monarchiában alakult ki, és a parlamentáris kormányzati rendszerben megváltozott. Ez utóbbiban, ahol a parlament és a Kormány közötti politikai egyetértés („bizalom”) előfeltétel, a költségvetési törvény és parlamenti megvitatásának fő alkotmányos-politikai értelme a kormányzat parlamenti ellenőrzésének biztosítása, és a költségvetési – alapvető gazdasági és politikai – döntések nyilvános megvitatása. A költségvetési törvény fő politikai szerepe a kormánytöbbség és a Kormány közötti bizalom bizonyítása, egyben a parlamenti többség kormányzóképeségének igazolása.

II. A vegyes módosító törvények alkotmányossága

A vegyes jogszabály-módosító törvény alkotmányosságának kérdése elkülönítendő a költségvetési törvény kérdésétől. A költségvetési törvényhez kapcsolt vegyes módosító törvény alkotmányellenessége nem annak vegyes tárgyán és jellegén alapul, hanem egyedül azon, hogy a költségvetési törvényhez másfajta – nem költségvetési – rendelkezések alkotmányosan nem kapcsolhatók. A vegyes módosító törvények különös tulajdonsága, hogy csakis más törvényeket módosító rendelkezéseket tartalmaznak. Fel szokták még hozni, hogy a vegyes módosító törvények egyes rendelkezései egymással közeli tartalmi vagy jogi („logikai”) összefüggésben nem álló törvényeket módosítanak.

Ezek a törvények önmagukban nem alkotmányellenesek. Célszerűségük vagy hasznosságuk vitatható, de erről a törvényhozó dönt. Alkotmányos kérdésként az merülhet fel, hogy az ilyesfajta törvények milyen alkotmányos jogokat sértenek vagy a törvényhozót kötelező mely alkotmányos szabályokkal ellentétesek. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a vegyes módosító törvények elfogadására irányuló jogalkotási eljárás és az eljárás eredményeként létrejött törvény. Vagyis a vegyes módosító törvények alkotmányosságának, – csakúgy, mint más törvények alkotmányosságának – eljárási és tartalmi feltételei vannak.

1. Eljárási korlátok

1. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a vegyes módosító törvényekre is irányadó, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény

érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.” [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33., 39–40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 312–313.] Mindezzel összhangban az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező része kimondta: „[a] jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányserítés – így az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul – a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után.” (ABH 1997, 331–332.) A 63/2003. (XII. 15.) AB határozat jogalkotási eljárás hibáiból következő közjogi érvénytelenség miatt törvény megsemmisítéséről rendelkezett (ABH 2003, 676.).]

A törvényszerkesztésre és törvénymódosításra vonatkozó – a jogállamiságból következő – speciális alkotmányossági szempontokat a 42/1995. (VI. 30.) AB határozat állapította meg. Az abban kialakított teszt alapján a törvényszerkesztés alkotmányos alapon – egyebek mellett – akkor kifogásolható, ha a törvény „jelentős számú törvényt módosít”, amelyeket „semmilyen kimutatható logikai kötelék nem kapcsol egybe”, s „a módosítások jogtechnikai módja nehezzé teszi a változások lényegének megismerését”, továbbá, ha nem „kényszer szülte kivételről van szó”. [ABH 1995, 186–187.; a teszt későbbi alkalmazása: 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 312.] A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező részében megállapított alkotmányos követelmény kimondja: „[a] jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatálybaléptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára”. (ABH 2003, 74.)

2. A vegyes módosító törvények elfogadására irányuló kezdeményezés, az ilyen törvényjavaslatok parlamenti vitája és elfogadása önmagában nem alkotmányellenes. Az Alkotmánynak a törvényalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezései ugyanakkor értelemszerűen irányadók a vegyes módosító törvényekre is, megsértésük az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi. Ezzel szemben önmagában a jogalkotásra vonatkozó, az Alkotmánynál alacsonyabb szintű jogi rendelkezések – különösen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben, valamint a Házsabályban lévő normák – megsértése miatt a törvény nem válik alkotmányellenessé.

Mindazonáltal az Alkotmány kifejezett rendelkezéseiből származnak olyan alkotmányossági követelmények, amelyeket alacsonyabb szintű normák nevesítenek. Ezek megsértése a törvény alkotmányellenességét eredményezi.

[Eljárási alkotmányellenesség: 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676.; a jogszabály tartalma (visszaható hatálya) miatti alkotmányellenesség „alkotmányos jelentőségű törvényi szabály” sérelme miatt: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 173.; 18/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 399.]

3. A törvényalkotási eljárás alkotmányosságának vizsgálatánál az Alkotmány konkrét rendelkezései mellett a jogállamiság elvét megfogalmazó 2. § (1) bekezdés tekinthető kiindulópontnak. Elsősorban a vegyes módosító törvények esetében lehet különös jelentősége az országgyűlési ülések nyilvánosságáról rendelkező 23. §-nak, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot megfogalmazó 61. §-nak.

Gyakorlati, célszerűségi megfontolások gyakran szólnak amellest, hogy kisebb jelentőségű szabálmódosításokat az Országgyűlés egy eljárásban tárgyaljon meg. Ugyanakkor a vegyes módosító törvények jelentik a legnagyobb veszélyt arra, hogy valamely tárgykörben a nyilvánosság korlátozásával, az érintettek tudomása és így véleményük kifejtése nélkül döntsenek a képviselők. Ez a jogalkotási technika jelentősen megnehezítheti a tervezett módosítások parlamenti megvitatását és így különösen az ellenzék helyzetét. Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak – a konkrét esetek körülményeit mérlegelve – figyelemmel kell lennie arra, hogy a jogalkotási eljárás során betartották-e a parlamenti deliberáció és a törvényalkotás alkotmányos garanciáit.

2. További korlátok

Kétségtelen, hogy a törvényhozónak a jogszabály módosításakor – egyedül a jog változásához kötött, a módosítás tartalmától független – alkotmányos korlátai vannak.

Ezek részben időbeliek, mint a visszamenőleges hatály tilalma, valamint az, hogy a jogalanyok (a jogkereső község) számára a kellő időt kell hagyni, hogy felkészülhessenek a jogszabályok megváltozására, esetleg átmeneti szabályokat is kell alkotni. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 159.; 6/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 415, 417.; 64/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 348, 356.] A vegyes módosító törvény ezeket az alkotmányos korlátokat önmagában vegyes jellegével nem sérti.

A vegyes módosító törvény valóban megnehezíti a jogkeresők számára a jog változásának követését, de ezt sokkal inkább törvénymódosító törvény mivolta, mint vegyes tartalma okozza. A más törvényt módosító törvény ugyanis – ex hypothesi – csak a módosított törvénnyel együtt érthető és követhető bárki, akár hozzáértő szakember számára is. A módosító törvény e tulajdonsága független attól, hogy a módosító törvények milyen (és tartalmukban egymással mennyire összefüggő) törvényeket módosítanak, hiszen azok önmagukban rendszerint nem, csak az általuk nem módosított szöveggel együtt érthetőek. Ez egyébként még a vegyes módosító törvények olyan eseteiben is igaz,

mint a deregulációs törvények, melyeknek alkotmányosságát senki nem vitatja. Vannak azonban a törvénymódosító törvényeknek olyan sajátosságai, amelyek alkotmányjogi szempontból fontosak. A törvénymódosító törvény jogforrás ugyan, de nem önálló jogszabály, mert nem tartalmaz önálló jogi normát. A törvénymódosító törvény lehet csak derogáló jogszabály (helyesebben: jogforrás) ez más normák érvényességét (hatályát) szünteti meg. Ebben az esetben a módosító norma nyilván nem tartalmaz és magában nem is szüntet meg semmilyen jogot vagy jogi kötelezettséget. A módosító törvények egy másik csoportja érvényes és hatályos jogszabályokat módosít. Ez abban a részében, amelyben egy érvényes jogszabályt megváltoztat, egyben derogáló norma is, mert a vele ellentétes korábbi jogszabályt egyben hatályon kívül helyezi. A vegyes módosító törvények időnként hozzátesznek egy jogszabályhoz valamely új, önállóan nem értelmezhető és alkalmazható részletet is; ezek önálló jogszabálynak nem tekinthetők.

A vegyes módosító törvények az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint akkor alkotmányellenesek, ha a jogállamiság egyik alapvető összetevőjét, a jogbiztonságot sértik.

A jogbiztonság védelme az egyén, a jogalany és a jog változása közötti kapcsolat alapvető alkotmányos szabálya. Azt kívánja meg, hogy a törvényhozó a jog – egyébként Alkotmányba nem ütköző – megváltoztatásakor legyen figyelemmel az egyén, a jogalanyok alkotmányosan védett érdekeire és szempontjaira. Ezért a jogbiztonság azt is megkívánja a törvényhozótól, hogy a jogi normák ne változzanak indokolatlanul gyorsan, és követhetetlen módon. A jogbiztonság kétségtelenül megkívánja azt is, hogy a jogalanyok számára egyértelmű, hivatalos – magától a törvényhozótól eredő, vagy általa felhatalmazott – forrásból származó ismeretek álljanak rendelkezésre a jogi helyzetüket érintő jogszabályváltozásokról. Ugyanakkor a jogalanyoknak számítaniuk kell arra, hogy az őket érintő és érdeklő jogszabályok változnak, a jog változatlanságába vetett bizalom önmagában nem, csak akkor érdemes alkotmányos védelemre, ha arra a jogalanyoknak nyomós okuk volt – különösen, ha a törvényhozó ezt kilátásba helyezte, vagy a törvényben szabályozott életviszonyok jellegéből ez következik. Kevésbé indokolt a jog változatlanságába vetett bizalom védelme azokon a területeken, ahol a változások gyakoriak és ésszerűen várhatók, mint a pénzügyekben, vagy a gazdasági élet számos területén; itt a változás és az alkalmazkodás a tevékenység része. Ezekben az esetekben a jogalanyoknak fel kell készülniük a jog változásainak követésére, saját erejükből, vagy ha szükséges, kereskedelmi szolgáltatások, tanácsadók igénybevételével vagy alkalmazásával.

A törvényváltozások jogbiztonságba ütközése miatti alkotmányellenessége kérdésében eszerint az Alkotmánybíróságnak minden esetben különböző, részben egymásnak ellentmondó szempontokat kell mérlegelnie. Lehetnek olyan esetek, amikor a törvény változtatásának módja – például túlzott gyakorisága, halmozása, a még hatályba sem lépett módosítások újabb módosítása; a Pp. módosítá-

sok ügye: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH, 2003, 74, 83–87. – a jogbiztonság sérelmét okozza. Ilyen esetekben a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége a jogbiztonság védelmében ellensúlyozni a választott törvényszerkesztési módszer okozta jogbizonytalanságot. Ennek módját a törvényhozó határozza meg. Lehetséges például a módosító törvény kihirdetésével együtt a megváltozott törvények teljes hatályos szövegének a hivatalos lapban történő közzététele, vagy más, az újabb technika által lehetővé tett eszközök, különösen az internet alkalmazása is. Ennek a jogbiztonság alkotmányos szabályából következő követelménynek nem teljesülése a törvény alkotmányellenességével és így semmisségével járhat. Megemlítendő az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 12–14. §-aiban foglalt – 2006. január 1-jén részben hatályba lépett – szabályozás, amely nemcsak a Magyar Közlönyt teszi naprakészen mindenkinek díjmentesen hozzáférhetővé, hanem létrehozza a hasonló feltételekkel hozzáférhető Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményét is. Ez nagyrészt alaptalanná teszi a jog megismerhetőségének biztonságára –, illetve annak hiányára – alapozott érvelést.

III. Az alkotmányellenesség jogkövetkezmenyei

Az Alkotmánybíróság számára megválaszolendő további kérdés, hogy amennyiben a költségvetési törvénynek csak a költségvetést szabad alkotmányosan tartalmaznia, mi a jogkövetkezmenye annak, ha a törvényhozó megsérti ezt a szabályt. Ebben az esetben gyakorlatilag két lehetőség között lehet választani:

1. a törvény teljes egészében (azaz a költségvetési és a vele együtt elfogadott vegyes tartalmú törvények) alkotmányellenes; vagy
2. a költségvetési törvény érvényes, de a vele együtt elfogadott vegyes tartalmú törvények alkotmányellenesek.

Mivel ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a 2005. évi költségvetési törvényt vizsgálta, amelyet az Országgyűlés a költségvetési törvényre kötelező szabályok szerint, ilyenként – az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjában megnevezett hatáskörét gyakorolva – fogadott el, a törvény költségvetési részének alkotmányossága kétségtelen. A fennmaradó rész – a Költségvetési törvény 83–116. §-ai – alkotmányellenessége kizárólag abban áll, hogy a költségvetési törvény részeként fogadta el az Országgyűlés. Az eljárási szabályok megsértéséből adódó alkotmányellenességet – a tartalmi érvénytelenségtől megkülönböztetendő – az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is, mint legtöbbször „közjogi érvénytelenségnek” nevezi [lásd az ún. Kórházttörvény ügye, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 683–690.], vagy „formai okokból történő megsemmisítésről” szól. Az alkotmányellenesség általános jogkövetkezmenye az Alkotmány (32/A. § (2) bekezdése) és az Abtv. (37–43. §§)

szerint egyaránt a megsemmisítés. Ez az érvénytelenség az előbb kifejtettek miatt teljes egészében érinti a törvény minden nem az állami költségvetésbe tartozó rendelkezését.

A Költségvetési törvény részleges közjogi érvénytelenségét a jogalkotói eljárás szabálytalansága idézi elő. Figyelemre méltó, hogy a Költségvetési törvény megsemmisített rendelkezései mind más törvényeket módosító törvények. Ezért az Alkotmánybíróságnak jelen eljárása során – a törvénymódosító törvény sajátosságai következtében – mérlegelnie kellett volna, mi a jogi hatása annak, ha az Alkotmánybíróság csakis a törvénymódosító törvényt semmisíti meg. Fontos kérdés, kiterjed-e a megsemmisítés hatása a módosító rendelkezések által megváltoztatott jogszabályokra is. Megítélésem szerint ez a megsemmisítés hatályától függ. Ha az Alkotmánybíróság az általános szabályt alkalmazza [Abtv. 42. § (1) bekezdés], akkor ez ex nunc hatályú – a megsemmisítő határozat kihirdetésének napján áll be. Mi a megsemmisítés jogi hatása? Véleményem szerint a megsemmisítésnek nincs semmilyen közvetlen hatása a megsemmisítés időpontjában érvényes (hatályos) jogra.

A határozattal a 2006. február 14-ével megsemmisítendő módosító törvények joghatása a Költségvetési törvény hatálybalépésével – a Költségvetési törvény 117. § (1) bekezdése szerint, bizonyos kivételekkel 2005. január 1-jén – beállt, és ezzel az ott megjelölt törvények megváltoztak. Ha az Alkotmánybíróság 2006. február 14-ével megsemmisíti a Költségvetési törvény költségvetési rendelkezéseket nem tartalmazó fejezeteit, akkor nem semmisítheti meg az ezzel a törvénnyel a más törvényekben 2005. január 1-jén (vagy a Költségvetési törvényben megjelölt más időpontban) már bekövetkezett változásokat.

A módosító törvények ugyanis csakis más törvényekről (vagy jogszabályokról) szólnak, ennek következtében jogi hatásuk közvetlenül csak a jogrendszeren belül van. A tipikus módosító törvény így szól: „A Kjt. X. §-a helyébe a következő rendelkezés lép” vagy „X törvény X. §-a A-val egészül ki.” Mindkét esetben a törvény hatálybalépésével a „helyébe lépés” vagy a „kiegészülés” megtörtént. Ennek következtében, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti 2006. februárban ex nunc hatállyal a 2005. január 1-jén hatályba lépett módosító rendelkezést, akkor ezzel az általa módosított jogszabályok érvényességén nem változtathat.

A megsemmisítés hatására csak a már teljesedésbe ment és így további jogi hatást már ki nem fejtő módosító törvény (már nem aktuális) hatálya szűnik meg. A megsemmisítés jogi hatása tehát olyan, mint amikor a deregulációs törvények esetében a már joghatás nélküli törvényeket hatályon kívül helyező szabályoké. Az utolsó ilyen törvény, az Egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 2003. évi VIII. törvény, amely több tucatnyi törvénymódosító törvényt helyez hatályon kívül anélkül, hogy ezzel bármilyen változást idézne elő a hatálybalépésekor (2003. március 7.) hatályos jogban – majd önmagát is hatályon kívül helyezi (3. §). Az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozata ugyanilyen mun-

kát végez: 2006. február 14-ével megszünteti egyes törvénymódosító törvények hatályát.

Ez nyilvánvalóan igaz a Költségvetési törvény derogáló rendelkezései esetében. Az utóbbi években minden költségvetési törvény számos önálló hatályon kívül helyezést tartalmazott. A Költségvetési törvény 107. §-ában csak ilyenek találhatók. Álláspontom szerint a 107. § megsemmisítésével nem élednek fel – nem lesznek újra érvényesek vagy hatályosak – az általa hatályon kívül helyezett (és ettől fogva már nem hatályos) törvények. A derogáló jogszabály (törvény) nem jogi norma, mert nem tartalmaz magatartási szabályt senki – sem a jogalanyok, sem az állam vagy szervei – számára; csak a jogrendszer egyes normáiról szól.

A törvénymódosító törvények, ha érvényes jogszabályt változtatnak meg szükségképpen derogáló jogszabályok is, mert egy érvényben lévő jogszabály megváltoztatása – valamely szabály, vagy szabályrészlet helyettesítése egy másik, vele részben ellentétes másikkal – egy addig hatályos norma derogálása. Ilyen módosító-derogáló hatás hiányában is – ha a törvénymódosítás új normát (normarészletet) ad hozzá a módosított törvényhez, a törvénymódosító törvény tárgya, a tisztán derogáló törvényhez hasonlóan, nem a jogalanyok magatartása, hanem egy másik jogszabály. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha egy törvénymódosító törvény tartalmának alkotmányellenessége az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya, akkor mindig a módosított törvényhelyről határoz [pl.: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81. – Pp. módosítások]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a törvény (jogszabály) módosítás esetén mindig a módosított törvényt tekinti a törvénynek, azaz a hatályban lévő jogi normát tartalmazó szövegnek (ugyanaz áll más jogszabályok esetén is).

A törvénymódosító törvények megsemmisítése az Alkotmánybíróság többségi határozata rendelkező részében kifejezett (egyébként hatásában a többségi határozat indokolásának IV. 3. pontjában kifejtettéktől eltérő) felfogása szerint azzal jár, hogy 2006. február 14-én a megsemmisített törvényekkel módosított törvények is hatályukat veszítik. Ez azonban nem következik az Alkotmánybíróságnak a Költségvetési törvényhez kapcsolt törvénymódosító szabályok érvénytelenségét megállapító – véleményem szerint is helyes – álláspontjából. Mi több, a megsemmisítés joghatásainak ilyen felfogása feleslegesen terheli a jogkereső közönséget és törvényhozót olyan feladatokkal, amelyek könnyen elkerülhetők lettek volna. Az Alkotmánybíróság – az egyik lehetséges megoldási módként – a rendelkező részben kimondhatta volna, hogy a megsemmisítés nem érinti a megsemmisített törvénnyel megváltoztatott törvények – és a megsemmisített törvényi szabályok által a jogrendszerben végrehajtott más változások, módosítások, különösen a hatályon kívül helyezések – érvényességét. Ebben az esetben a módosított (időközben esetleg továbbmódosított) törvények változatlanul érvényben maradnának, mert a megsemmisítés hatálya rájuk nem terjedne ki. Ez a felfogás azért lett volna célszerűbb, mert az Al-

kotmánybíróság döntése már hatályban lévő normák alkotmányosságát vizsgáló utólagos normakontroll-eljárás eredménye és ez a jogbiztonság érdekében nem hagyható figyelmen kívül. [Más lenne a helyzet előzetes normakontroll eljárásban, mint a Kórháztörvény-határozatban (63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH, 2003, 676, 693.).] Az Alkotmánybíróság elkerülhette volna a hatályos jog és az azon alapuló (nemcsak jog-) viszonyok megbolygatását a fentebb kifejtett felfogás következetes érvényesítésével. Bár – véleményem szerint – az Alkotmánybíróság többségi határozatának rendelkező része elfogadható megoldási módot alkalmazott, ugyanakkor az eredményét tekintve megállapító határozat tisztázott volna egy nagyon fontos alkotmányjogi kérdést, egyben világossá tette volna, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben megsemmisíti a költségvetési törvények minden, e határozat szerint alkotmányellenes rendelkezését, anélkül, hogy az alkotmányvédelmi céllal nem indokolható változtatásokat okozott volna a jogrendszerben.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1. és 4. pontjával, nem értek azonban egyet a 2. és a 3. ponttal.

Egyetértek a 2004. évi CXXXV. törvénynek (a továbbiakban: Kötv.) a többségi határozat rendelkező része 2. és 3. pontjába foglalt rendelkezései alkotmányellenességének megállapításával, ám az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek megállapítását nem tartom elfogadhatónak.

1. Elfogadom a többségi határozatban megjelent azon álláspontot, miszerint alkotmányellenes a költségvetési törvénybe olyan rendelkezések, így különböző törvénymódosítások felvétele, amelyek túlmennek a költségvetés szigorúan értelmezett tárgyán, minthogy a költségvetési törvény elfogadására vonatkozó sajátos eljárási rendbe ezek meghozatala nem illik bele. Egyetértek azzal is, hogy éppen a költségvetés tárgyának kiemelkedő fontossága folytán az erről szóló törvénybe foglalt, ám ahhoz képest az adott folyamatban „másodlagos” jelentőségűnek minősülő, más tárgykörökre vonatkozó rendelkezések megfelelő országgyűlési előkészítése és megtárgyalása is

elmaradhat. Ebben az esetben a törvényalkotási folyamat közjogi értelemben kifogásolhatóvá, s az ekként megalkotott rendelkezések formailag alkotmányosértővé válnak. Ehhez hozzáfűzhető, hogy a költségvetésről szóló törvény megfelelő időben történő elfogadásának és kihirdetésének fontosságára tekintettel a benne foglalt, egyéb tárgyakat érintő rendelkezések (törvénymódosítások) nagy valószínűséggel elkerülnek az előzetes alkotmányossági kontrollt. Egyetértek tehát azzal, hogy a Kötv.-be foglalt, más tárgyú rendelkezések tartalmuktól függetlenül, formai értelemben alkotmányellenesek.

2. Álláspontom szerint a Kötv.-be foglalt, más törvényeket módosító rendelkezések alkotmányellenességének a fentiek szerinti megállapítása mellett azonban nem elegendő csupán e rendelkezések megsemmisítése, ennél az Alkotmánybíróságnak tovább kellett volna mennie.

Evidencia, hogy amennyiben valamely törvény vagy egyéb jogszabály módosításáról szóló törvényi vagy egyéb jogszabályi rendelkezés maga alkotmányellenes, a rendelkezés által módosított jogszabály érintett része is alkotmányellenessé válik, minthogy az (akár formai okból, akár tartalmilag) alkotmányellenes rendelkezések hatálybalépésük után a módosított jogszabályhelyekben élnek tovább. Az alkotmányellenes módosító rendelkezés alkotmányellenessége nem szűnik meg azért, hogy beépül a módosított (inkorporáló) jogszabály szövegébe. Ekképpen a Kötv. más törvényeket módosító rendelkezéseinek formai alkotmányellenessége a módosított törvényeket az érintett részekben alkotmányellenessé teszi.

Mivel a jelen esetben az Alkotmánybíróság a Kötv. kérdéses rendelkezéseinek formai alkotmányellenességét állapította meg, a módosítások terjedelmétől az alkotmányellenesség független. Fennáll akkor is, ha a módosítás csupán a módosított törvény egyetlen rendelkezését érinti, és akkor is, ha nagy terjedelmű s a módosított törvényt jelentős mértékben átalakítja (kiegészíti). A Kötv. más törvényeket módosító rendelkezései tehát hatálybalépésük pillanatában alkotmányellenes elemeket vittek be az általuk érintett törvényekbe. Ezek alkotmányellenességét nem szünteti meg a Kötv. egyéb törvényeket módosító rendelkezéseinek az utólagos normakontroll során, a hatálybalépésük után történő megsemmisítése, legyen az akár ex nunc, akár pro futuro hatályú. A megsemmisítésnek a módosított rendelkezésekre is ki kell terjednie.

Ez a felfogás tükröződik az Alkotmánybíróság számos határozatából. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatálybaléptető, 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, BH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABK 2005. július-au-

gusztus 435, 438.; 174/B/1999. (XII. 5.) AB határozat, ABK 2005. december 796.] Ha a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálatát az Alkotmánybíróság a módosított jogszabály rendelkezéseinek vizsgálatára viszi át, nem járhat el másképpen a formai alkotmányellenesség esetében. A két eset között az a különbség, hogy a tartalmi alkotmányellenesség eseti jellegű vizsgálódás alapján állapítható meg, míg a módosító rendelkezés formai alkotmányellenessége folytán a módosítással érintett részek a törvényben „automatikusan” alkotmányellenesnek minősülnek, ám ugyancsak formai értelemben.

Mindezekre tekintettel a jelen ügyben, a módosítással létrejövő új rendelkezéseket magába foglaló jogszabály-helyek alkotmányellenességét is meg kellett volna állapítania.

A Kötv. más törvényeket módosító rendelkezéseinek a többségi határozattal megállapított alkotmányellenessége a megsemmisítésük ellenére – a módosított jogszabályokba történt beépülésük folytán – továbbra is hat, függetlenül attól, hogy megsemmisítésükre ex nunc vagy pro futuro hatállyal kerül sor (az utóbbi esetben a hatás elméletileg elmaradhatna akkor, ha a pro futuro megsemmisítés a módosító rendelkezés hatálybalépése előtti időpontra esnék). Az alkotmányellenesség megszüntetése csak a módosított rendelkezések megsemmisítésével lehetséges. A módosító rendelkezések alkotmányellenességének továbbörökítése csak a hatálybalépésüket megelőzően lett volna megakadályozható.

Minthogy a jelen alkotmányossági vizsgálatra a Kötv. legtöbb érintett rendelkezésének hatálybalépését követően, ex post facto került sor, a visszaható hatályú megsemmisítés az általa okozott jogbizonytalanság folytán már szóba sem kerülhet. Az alkotmányellenesség megszüntetését ezért csak a módosított, illetőleg újonnan beiktatott rendelkezések egységesen, pro futuro hatállyal történő megszüntetése biztosíthatta volna. Ezáltal a nyitva álló határidőben a jogalkotónak módja nyílt volna arra, hogy a formai okból alkotmányellenesnek bizonyult rendelkezéseket egy megfelelő eljárásban alkotmányosan megalkossa. A formai alkotmányellenesség megszüntetése ugyanis elérhető azzal, hogy a törvényalkotó a Kötv.-be felvett, más törvényeket módosító rendelkezéseit egy immár a törvényhozási eljárás szabályaival nem ütköző módon meghozott törvényben – akár a legkisebb változtatás nélkül is, akár pedig a kívánatosnak vélt változtatásokkal – megalkotja.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmath Attila alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozatnak sem rendelkező részével, sem indoklásával. Álláspontom a következő:

I.

Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 86. §-a (1)–(7) bekezdésének, 87. §-a (1) bekezdésének, 91. §-a (1)–(18) és (29)–(32) bekezdésének, 97. §-ának, 99. §-ának, 105. §-a (1)–(4) bekezdésének, 107. §-a (1)–(2) bekezdésének, 108. §-ának, 117. § (3) bekezdése a) pontjának és (6) bekezdésének, 120. §-a (3)–(6), (10)–(13) és (15) bekezdésének alkotmányellenességét, és semmisítse meg ezeket a rendelkezéseket.

Az indítványozó álláspontja szerint a felsorolt szabályok sértik az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését. Az alkotmányellenesség azért állapítható meg, mert „az éves költségvetésről szóló törvény nemcsak az ország jövő évi költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket, vagyis a központi költségvetés kiadási és bevételi főösszegét, valamint hiányát, továbbá azon belül az egyes költségvetési fejezetek tervezett bevételeit és kiadásait, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó, a központi költségvetést közvetlenül érintő rendelkezéseket tartalmazza”.

Az indítványban közölt lista szerint több mint negyven törvény módosítására kerül sor. Ezek többségénél tág logikai alapon megállapítható a költségvetéssel való kapcsolat. Az indítványozó csak azoknak a szabályoknak a megsemmisítését kéri, amelyek „olyan törvénymódosítási rendelkezéseket tartalmaznak, melyek nem állnak összefüggésben a költségvetési törvény költségvetést megállapító vagy érintő rendelkezéseivel, lényegében azoktól teljesen független szakmai, szakági, szakpolitikai kérdéseket szabályoznak”. Mivel a költségvetési törvény nem jelzi címében a költségvetéstől különböző kérdéseknek a törvényben történő szabályozását, ezzel „a jogalkalmazó számára szinte követhetlenné teszi a jogszabályok hatályos rendelkezéseinek változását, ezáltal veszélyeztetve a jogállamiság egyik legfőbb alapfeltételét, a jogbiztonságot.”

II.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el.

Az Alkotmány 32/A. §-ának (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

Az Abtv. 21. §-ának (2) bekezdése alapján jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata kezdeményezésének joga bárkit megillet.

Az Abtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás a 20–21. §-sal kapcsolatban kifejtette, hogy az indítvány alapján történő eljáráshoz viszonyítva kivételesen, szűk körben – jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése (44. §) és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellen-

esség (49. §) vizsgálata esetében – kerülhet csak sor hivatalból történő eljárásra.

A határozatnak az indítványról kell döntést tartalmaznia; az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott szabályok alkotmányosságát vizsgálta meg.

2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában régen kialakult álláspont szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye a jogalkotás tekintetében többek között azt jelenti, hogy a jogszabályok világosak legyenek a norma címzettjei számára [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A jogbiztonság elve azt is jelenti, hogy a jogalanyoknak lehetőségük kell, hogy legyen a jogszabályok megismerésére és magatartásuknak a szabályokhoz igazítására [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.].

A 42/1995. (VI. 30.) AB határozat a jogállamiság és a jogbiztonság követelménye alapján vizsgált egy olyan törvényt, amelyben a módosításokkal érintett jogterületek nagyon szerteágazók voltak és nem álltak egymással logikai kapcsolatban. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a támadott jogszabályt, de megjegyezte, hogy ilyen jogszabályok csak kivételesen fogadhatók el. Ilyenkor ugyanis mind a képviselők, mind az állampolgárok számára nehéz a szabályok áttekintése, a róluk való döntés, illetve az azokhoz történő alkalmazkodás (ABH 1995, 185, 187.).

Erre az említett határozatra hivatkozott a 38/2000. (X. 31.) AB határozat, amely – a jogalkotás egyéb vitatott kérdéseit is vizsgálva – kimondta, nem semmisíthető meg pusztán azért az 1998. évi költségvetésről szóló törvény, mert jelentős számú korábbi törvény egyes rendelkezéseit módosítja, tekintettel arra, hogy az Alkotmány nem szabályozza részletesen a törvényalkotás rendjét. Megjegyezte azonban: „adott esetben nem zárható ki a költségvetési törvényben elhelyezett törvénymódosításoknak, vagy a jogrendszer több területét érintő, kizárólag módosításokat magában foglaló törvényeknek – a módosítás tartalmára is tekintettel – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggő alkotmányossági vizsgálata” (ABH 2000, 303, 312.).

Az 1999. évi költségvetésről szóló 1998. évi XC. törvény módosította a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény egyes szabályait, és meghatározta azokat a szabályokat, amelyek az eredeti rendelkezések helyébe lépnek. A 39/1999. (XII. 21.) AB határozat ezeknek a módosított szabályoknak az alkotmányosságát vizsgálta, valamint azt a kérdést, hogy a költségvetési törvény előkészítése, megalkotása során történt-e olyan eljárási szabálytalanság, amely közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság az eljárási szabályok megsértése tekintetében kimondta, hogy a „jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkot-

mány valamely rendelkezését is sérti” (ABH 1999, 325, 349–350.).

Az egészségügyről szóló törvényt 1999-ben módosító törvény vizsgálata során az Alkotmánybíróság ismét állást foglalt a több, egymással tartalmi kapcsolatban nem álló törvény egyes szabályainak egyetlen törvényben történő módosításáról. A jogbiztonság szempontjából veszélyesnek tekintette, hogy ilyen esetekben a változások mind a képviselők, mind a jogalkalmazók számára nehezen áttekinthetők. A határozat szerint „az Alkotmánybíróság a különböző törvények módosítását logikai összefüggés nélkül összekapcsoló törvények alkotmányosságát eseti vizsgálatának eredményétől függően bírálja el” [108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414, 1418–1419.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően meg kell tehát vizsgálni, hogy a jelen esetben veszélyezteti-e a jogállamiságot, a jogbiztonságot a sok, egymással összefüggésben nem álló, módosító szabálynak a költségvetési törvénybe történő felvétele.

III.

1. Az indítványozó szerint az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésével ellentétes, hogy a költségvetési törvény nem csak a költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazza.

Az indítványban foglaltakról határozva azt kell tehát eldönteni, hogy az egymással összefüggésben nem álló, különböző törvényeket módosító szabályok azért sértik-e a jogbiztonságot, mert a költségvetési törvényben helyezték el ezeket, noha nem állnak összefüggésben a költségvetéssel. A döntésnél az Alkotmánynak a 2. § (1) bekezdése mellett a költségvetésről szóló szabálya jelenti az alapot.

2. Az Alkotmány a költségvetésről szóló szabályok meghatározásánál az Országgyűlésnek a végrehajtó hatalommal szemben fennálló jogait állítja középpontba. Az Országgyűlésről szóló fejezet első szabályában, a 19. §-ban, – az Országgyűlés legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv jogállását kimondó (1) bekezdést követően – a (2) bekezdésben rögzíti az Országgyűlésnek a végrehajtó hatalommal szemben fennálló alapvető jogát és feladatát: az Országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Ennek a pozíciónak megfelelően állapítja meg a (3) bekezdés azt, hogy mi tartozik az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe.

Az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozik a 19. § (3) bekezdésének *c)* pontja szerint az ország társadalmi-gazdasági tervének meghatározása, *d)* pontja szerint pedig az államháztartási mérlegnek a megállapítása, az állami költségvetésnek és végrehajtásának a jóváhagyása.

Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezést sem a költségvetési törvény tartalmáról, sem arról, hogy milyen időszakra szól a költségvetés, sem a költségvetési törvény elfogadásának eljárási szabályairól. Minderről a jogszabá-

lyok hierarchiájának alacsonyabb szintjén lévő jogszabályok tartalmazznak rendelkezéseket.

3. A költségvetési törvények tartalmának megállapítására kialakított megoldást fogalmazzák meg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) szabályai.

Az Áht.-re vonatkozó törvényjavaslat 28–35. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint:

„A központi költségvetésnek a Kormány programjában elfogadott célokhoz kell illeszkednie és alapvetően a Kormány hosszabb távú elképzeléseit, céljait kell szolgálnia. A Kormány ezért a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor bemutatja a tervezett költségvetés végrehajtásából következő, a legfontosabb társadalmi és gazdasági folyamatokra vonatkozó elgondolásait. Az Országgyűlés így hosszabb távú elképzelésekhez viszonyítva tudja a költségvetési törvényjavaslatot megvizsgálni.”

A költségvetési törvények megállapítják a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak fő összegét, a hiány mértékét és finanszírozásának módját, a társadalompolitikai és gazdaságpolitikai elképzeléseknek megfelelően meghatározzák a kiadások fő tételeit. Így például az Áht.

22. §-a szerint a központi költségvetésben kiadás irányozható elő az állami feladatok ellátására, az államháztartás más alrendszerei részére,

23. §-ának (1) bekezdése szerint a központi költségvetésben tételesen kell előirányozni a kiemelt jelentőségű kormányzati beruházások és felújítások előkészítésére és megvalósítására szolgáló összegeket,

24. §-ának (1) bekezdése szerint meghatározott körben elkülönítetten kell megállapítani a bér, a társadalombiztosítási járulék, a dologi kiadások, a központi költségvetési szervek kiemelt jelentőségű beruházásainak, felújításainak előirányzatát.

A 2005. évre szóló költségvetési törvény is az Áht. alapján épül fel. A törvényjavaslat általános indokolása – egyebek mellett – összefoglalja a kormányzat gazdaságpolitikájának fő vonásait, az államháztartás középtávú céljait. A költségvetési törvény első része a központi költségvetésről, a második rész az elkülönített pénzalapok költségvetésével kapcsolatos rendelkezésekről, a harmadik rész a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak éves költségvetéséről szól. Ezek után következik az a negyedik rész, amelynek címe: „A költségvetés előirányzatainak megalapozását szolgáló rendelkezések és törvény módosítások”. Ez a rész a 82. §-tól a 116. §-ig tart. A vegyes és záró rendelkezéseket tartalmazó rész a 117. §-sal kezdődik és a 138. §-sal zárul.

A költségvetési törvény negyedik részében és a vegyes és záró rendelkezések között található az a negyvenet meghaladó törvényt módosító, amelyek közül az indítványozó kiemeli a támadott szabályokat a költségvetéssel való összefüggés hiánya miatt.

4. Az indítványozó által támadott rendelkezések:

a 86. § (1)–(7) bekezdése a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény,

a 87. § (1) bekezdése a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény,

a 91. § (1)–(18) és (29)–(32) bekezdése a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény,

a 97. § a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény,

a 99. § az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény,

a 105. § (1)–(4) bekezdése az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény,

a 107. § (1)–(2) bekezdése a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény,

a 108. § az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény

módosításáról szól,

a 117. § (3) bekezdésének *a*) pontja és (6) bekezdése a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre,

a 120. § (3)–(6) bekezdése a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényre,

a 120. § (10)–(13) és (15) bekezdése a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényre

vonatkozik.

Az indítványozó által felsorolt szabályok nem állnak közvetlen kapcsolatban a költségvetést megállapító rendelkezésekkel. Meg kell vizsgálni, hogy a sem a költségvetéssel, sem egymással tartalmi összefüggésben nem álló szabályoknak a költségvetési törvényben történő megalakítása alapot ad-e az alkotmányellenesség megállapítására.

5. Az Alkotmány a költségvetéssel kapcsolatban semmilyen szabályt nem határoz meg azon kívül, hogy az Országgyűlés kizárólagos hatáskörét mondja ki. A 19. § fogalmazása egyébként is nagyon bizonytalan a költségvetéssel kapcsolatban. A (3) bekezdés *c*) pontja csak azt tartalmazza, hogy az Országgyűlés „megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”. A „megállapítja” és „jóváhagyja” szavak használata bizonytalan tartalmú a *b*) pont „meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét” megfogalmazással összehasonlítva.

A jelenleg hatályos szabály azért is elgondolkodtató, mert az Alkotmány 1949. évi szövegének 10. §-a a (3) bekezdés *b*) pontjában még úgy szövegezett, hogy az Országgyűlés „meghatározza az állami költségvetést”. Ez a rendelkezés az Alkotmány módosításáról szóló 1972. évi I. törvénnyel változott meg, és ekkor alakult ki a jelenlegi szöveg. A törvény javaslatához fűzött miniszteri indokolás csak azt hangsúlyozza, hogy a módosítás következtében növekszik az Országgyűlés ellenőrző szerepe, mert „az Országgyűlés nemcsak megállapítja az állami költségvetést, hanem jóvá is hagyja végrehajtását”.

Annak ellenére, hogy a rendszerváltozás következtében az Országgyűlés szerepe megváltozott, a költségvetésről új szabály nem került az Alkotmányba. Ilyen körülmények

között az Országgyűlésnek a költségvetéssel kapcsolatos szerepét a 19. § (2) bekezdésével összhangban kell értelmezni. A meghatározó tehát az, hogy az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva meghatározza a kormányzás irányát és feltételeit. Ennek megfelelően a „megállapítja” kifejezés tartalmát az Országgyűlésnek a végrehajtó hatalommal szemben fennálló meghatározó és ellenőrző szerepe adja meg. Ebből az következik, hogy az Országgyűlés nem csak a bevételek és kiadások mérlegét állapítja meg, engedélyezve a Kormánynak a kiadás fő előirányzatainak megfelelő pénzfelhasználást, hanem az előirányzatok jóváhagyásakor állást foglal azokról a társadalompolitikai és gazdaságpolitikai célokról is, amelyeknek megvalósítását szolgálják a kiadási előirányzatok. Az Országgyűlésnek az állami költségvetés jóváhagyásánál az Alkotmány alapján játszott szerepével az áll. összhangban, hogy a költségvetéshez szorosan kapcsolódó, a társadalompolitikai és a gazdaságpolitikai célokat egy-egy költségvetési időszaknál hosszabb időtartam alatt megvalósító jogszabályokat a költségvetés jóváhagyása során felülvizsgáljanak és adott költségvetési időszak követelményeinek megfelelően megváltoztassanak. Ilyen változtatásokat a gazdaság pénzügyi eszközökkel történő befolyásolása szükségessé tesz.

6. Az Alkotmány hiányos szabályozása miatt különösen indokolt megnézni a történeti előzményeket, és néhány olyan ország tapasztalatát figyelembe venni, amelyben erős alkotmányjogi elmélet és gyakorlat alakult ki.

a) A költségvetés magyar jogi szabályozásának fejlődésében jelentős volt a „Független magyar felelős minisztérium alakításáról” szóló 1848: III. törvénycikk, amelynek 37. §-a előírta a költségvetésnek és a zárszámadásnak „megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett” évenként történő „bemutatói” kötelezettségét. A törvényi szabályozásban a következő fontos lépés az állami számvitelről szóló 1897: XX. törvénycikk volt. Ez a törvény az osztrák jogi példa alapján kialakult számviteli szabályokon kívül a költségvetésre és a közigazgatási szervek gazdálkodására vonatkozó rendelkezéseket is meghatározott. A törvény 14. §-át egyesek úgy értelmezték, hogy a törvény tiltja olyan szabályoknak a költségvetési törvénybe való felvételét, amelyek természetüknél fogva külön törvény hozatalát igénylik, tehát az úgy nevezett egyes rendelkezéseket nem lehetett volna a költségvetési törvénybe foglalni. Magyar Zoltán a költségvetési jogról szóló könyvében kifejtette azonban, hogy ez a nézet elvileg nem helytálló és nem is felel meg a magyar jogi gyakorlatnak. A költségvetésre vonatkozó álláspontját a következőkben foglalta össze: „A költségvetés az államháztartásra nézve tehát sokkal több, mint olyan pénzügyi szabály, amely a kiadások és bevételek egyensúlyának biztosítására szolgál. ... A költségvetés ... az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti.” A költségvetési törvénnyel kapcsolatban pedig kifejtette, hogy „a magyar törvények közt az alkotmányjog szempontjából nincs különbség. ... Ennek következtében költségvetési tör-

vényeink jogi szempontból egyenlő minőségűek az összes többiekkel. A költségvetési törvénynek vannak sajátosságai, de azok a jogi természetét nem érintik.” (Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga, Budapest 1923, 90, 127, 130–131.).

b) A Német Szövetségi Köztársaságban az alkotmány részletes szabályokat határoz meg a költségvetésről. A német költségvetési jog történetében meghatározó jelentőségű kérdésnek nem a költségvetési technika fejlődését, hanem a népképviselő és a kormány közötti küzdelmet tekintik. Ennek megfelelően alapvető fontosságú az alkotmány 110. cikke, amely szerint a központi költségvetést törvény határozza meg. Az alkotmány megszabja a költségvetés tartalmát és időtartamát is. A költségvetési jognak az 1960-as évek második felében végrehajtott reformja eredményeként – az amerikai példát követve – a kormány ellenőrzése mellett a költségvetésnek a gazdaságirányítási eszköz jellege, a tervezés került előtérbe (Maunz, 110. cikk Rdn. 1–7, in: Maunz-Dürig: Grundgesetz).

A német szociális piacgazdaság rendszerében az állam a pénzügyi eszközöknek a felhasználásával irányítja a gazdaságot, és az állami kiadások fontos szerepet játszanak. Az állami kiadások (megrendelések, szubvenciók) meghatározása a költségvetés fontos témája. Korábban a szigorúan vett költségvetési témákon túlmenő, konkrét célok meghatározását tartalmazó előírások felvételét azért tiltották, mert meg akarták akadályozni a kormány mozgási szabadságának a korlátozását. Az állam gazdaságirányító szerepének növekedése következtében a költségvetési témák kötöttsége új jelentést kapott. Eltérés van a rövidebb időt átfogó költségvetési kiadási rendszer és a hosszabb időre szóló gazdaságpolitikai döntések között. Ezért a költségvetési törvény mellett számos olyan törvényt is megalkotnak, amelyekben ezeket a – költségvetéssel szoros összefüggésben álló, de nem egy adott költségvetési időszakra (egy évre) vonatkozó – gazdaságpolitikát megvalósító konkrét szabályokat meghatározzák (Badura: Staatsrecht, München 1996. 2. Aufl. 673–675, 683–686.).

Az államháztartás mérlegében csak szigorúan a pénzügyi egyensúly kérdései szerepelnek. Ezzel szemben a költségvetési törvényben előfordulhatnak – a költségvetési törvény gazdaságirányítási szerepe miatt – olyan rendelkezések is, amelyek az állampolgárok jogait és kötelességeit is meghatározhatják, annak ellenére, hogy a költségvetési törvény tárgyköre az Alkotmány 110. cikkének (IV) bekezdése szerint kötött, és ebbe a körbe nem férnek be állampolgárokra közvetlen hatással lévő szabályok (Kisker: Staatshaushalt, in: Isensee-Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 1999, Bd. IV. 248.).

A német Alkotmánybíróság a költségvetés alkotmányjogi kérdéseiről több fontos határozatot hozott. Kimondta, hogy az államháztartás mérlege és a költségvetési törvény egységben bírálандók el; a költségvetési törvény jogszabály, amely az állami pénzeszközök fölött meghatározott feltételek mellett történő rendelkezésre jogosultságot állapít meg, de egyúttal felelősségi alapot is megteremt [BVerfGE 20, 56, (90–91.)]. Az Alkotmánybíróság hang-

súlyosan kimondta, hogy a költségvetést a törvényhozó határozza meg és a parlamentnek alkotmányos kötelessége ellenőrizni, miként hajtotta végre a kormány a költségvetést [BVerfGE 45, 1, (32.)]. Az Alkotmánybíróság is kiemelte a költségvetés gazdasági terv jellegét. Rámutatott ugyanakkor arra, hogy a költségvetés rövid időtartamra szól, ezzel szemben a gazdasági célkitűzések hosszabb távúak, és az azok megvalósítását szolgáló jogszabályoknak hosszabb ideig kell érvényesülniük; ez az eltérés a jogalkotásban feszültségekhez vezethet [BVerfGE 79, 311, (328–331.)].

A költségvetési kérdések alkotmányjogi elemzése alapján felhívják a figyelmet arra a veszélyre, hogy a költségvetési törvényen kívül meghozott, a gazdaságpolitikát szolgáló törvények csökkentik a költségvetési törvény jelentőségét, és a parlamentnek a kormánnyal szemben a pénzügyek tekintetében a költségvetésen keresztül gyakorolt ellenőrzési lehetőségét (Isensee: Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, Juristen Zeitung 2005, 977, 979).

c) Ausztriában az alkotmány 51. cikke szerint a költségvetésről a parlament törvényt hoz. A (3) bekezdés tartalmi meghatározásokat is megfogalmaz.

Az osztrák gyakorlatban is a gazdaságirányítás egyik eszközeként használják a központi költségvetést [Wenger (Hrsg.): Grundriß des österreichischen Wirtschaftsrechts, Wien 1990, Bd. II. 152–155.]. Az osztrák alkotmányjogi irodalom értelmezése szerint a költségvetési törvény közvetlenül az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket nem határozhat meg (Adamovich, Funk, Holzinger: Österreichisches Staatsrecht, Wien 1998, Bd. II. 31.).

d) Az angol alkotmányos rendszer alapvető tételeihez tartozik, hogy a kormány sem adót nem vethet ki, sem pénzt nem költhet el a parlament hozzájárulása nélkül. Az 1990-es években végrehajtott reform egyik fontos elemeként a költségvetést a gazdaságpolitikai célok megvalósításának szolgálatába állítják. Bár a költségvetési törvény jogi jellegére vonatkozóan nincs kialakult bírói gyakorlat, – viszonylag nem régen – a költségvetési törvény alapján bírói ítélet döntött arról, szabályszerűen használta-e fel a kormány az állami pénzeszközöket (Daintith, The Executive in the Constitution, Oxford 1999, 104–105, 152–154, 169–170, 205.).

e) Franciaországban az alkotmány 34. cikke szerint a parlament határozza meg a költségvetést, a költségvetésre vonatkozó részletes szabályokat organikus törvény tartalmazza. A költségvetési törvények tartalmát az organikus törvény megszabja, és az ettől eltérően a költségvetési törvénybe felvett rendelkezéseket alkotmányellenesnek tekintik. A költségvetés itt is az állami gazdaságpolitika megvalósítását szolgálja (Martinez, Malta: Droit budgétaire, Paris 1988, 2. éd. 72–73, 103–105, 147–152).

Az Alkotmánytanács a költségvetési törvényről szóló organikus törvény alkotmányosságát vizsgálva nem találta alkotmányellenesnek az organikus törvénynek azt a rendelkezését, amely a költségvetési törvény tartalmát tágan határozza meg (Décision no 2001–48 DC du 25 juillet

2001, 69–70. pont). Ezt az értelmezést tükrözi az Alkotmánytanácsnak a 2006. évi költségvetési törvényre vonatkozó határozata is. Az Alkotmánytanács nem találta ugyanis alkotmányellenesnek, hogy a törvény – többek között – adószabályokat módosított, és csak az olyan szabályok alkotmányellenességét állapította meg, amelyeknek semmilyen pénzügyi vonatkozása nem volt. A határozat leszögezte, hogy az Alkotmánytanács hivatalból nem vizsgálhatta a törvény más rendelkezéseit (Décision n° 2005–530 DC du 29 décembre 2005, 90, 100, 103. pont).

A külföldi szabályok és a gyakorlat alapján következtetésként azt lehet megállapítani, hogy

- a költségvetési törvény fontos eszköz a kormány pénzügyi tevékenységének parlament által történő ellenőrzéséhez,

- a költségvetési törvény tartalmilag szorosan összekapcsolódott a gazdaságirányítás többi eszközével,

- a gazdaságpolitikai elemeket tartalmazó, rövid időtartamra szóló költségvetési törvény és a gazdaságpolitikai célokat megvalósító, hosszabb ideig alkalmazandó jogszabályok között feszültség keletkezhet; az adott év adottságai miatt a költségvetéssel összefüggésben szükségessé válhat olyan jogszabályoknak a módosítása, amelyek hosszabb távú gazdaságpolitikai célkitűzést szolgálnak,

- azokban az országokban, amelyek alkotmányban határozzák meg a költségvetés tartalmi körét és időtartamát, alkotmányellenesnek tekintik az olyan szabályoknak a költségvetési törvénybe való felvételét, amelyek nem felelnek meg az alkotmányos előírásoknak.

7. Az indítványozó által támadott rendelkezések nem állnak összefüggésben annak a költségvetési törvénynek a tartalmával, amelybe beépítve kerültek kihirdetésre. Ezek a nagy számban megjelenő rendelkezések sokféle jogviszonyt, részletkérdésekben szabályoznak. A költségvetési törvény címe nem hívja fel a figyelmet a kérdéses szabályokra. Ez a szabályozási mód különösen azért megtevévesztő, mert a költségvetési törvény sajátos szerepe és tárgya miatt a jogalanyok nem tételezik fel, hogy a költségvetés tárgykörével össze nem függő szabályok ennek a törvénynek a keretei között jelennek meg. Az indítványozó által kifogásolt jogalkotási módszer megnehezíti, hogy a norma címzettjei megismerhessék a szabályokat, és azokhoz tudják igazítani magatartásukat. Ezért az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése alapján meg kellett állapítani ezeknek a jogszabályoknak az alkotmányellenességét.

8. Az indítvány beérkezését követően a költségvetési törvénynek az indítványozó által támadott

- 86. §-ának (3) bekezdését, 87. §-ának (1) bekezdését és 120. §-ának (3) bekezdését hatályon kívül helyezte a 2005. évi XL. törvény 3. §-ának (2) bekezdése,

- 91. §-ának (1)–(18) és (29)–(32) bekezdését, valamint 120. §-ának (10)–(13) és (15) bekezdését hatályon kívül helyezte a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXLVII. törvény 29. §-a (2) bekezdésének *a*) pontja.

Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak az Abtv. 38. §-ában meghatározott bírói kezdeményezés és a 48. § alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Az adott ügy nem tartozik egyik említett esetkörbe sem. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. §-ának *a*) pontja szerint az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette. Ennek megfelelően meg kellett szüntetni az eljárást a költségvetési törvény 86. §-ának (3) bekezdése, 87. §-ának (1) bekezdése, 120. §-ának (3) bekezdése, 91. §-ának (1)–(18) és (29)–(32) bekezdése, valamint 120. §-ának (10)–(13) és (15) bekezdése tekintetében.

9. A hatályban maradó jogszabályokra az előzőekben kifejtettek szerint az alkotmányellenességet meg kellett állapítani, és ezeket a szabályokat meg kellett semmisíteni. Olyan esetekben, amelyekben a vizsgált rendelkezések más jogszabályok módosításáról, kiegészítéséről szólnak, az Alkotmánybíróság a módosított, kiegészített jogszabályra vonatkozóan hoz döntést (így már az 58/B/1990. AB határozatban, ABH 1990, 211.). Ennek megfelelően kell a jelen esetben a költségvetési törvény támadott szabályai által módosított törvények rendelkezéseinek alkotmányellenességét megállapítani, és a megsemmisítést kimondani.

A költségvetési törvény egyes támadott szabályait, az indítvány beadását követően módosították:

- a 99. §-ban foglalt rendelkezés meghatározta az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 10. §-ának (1) bekezdését, az így megállapított szöveget módosította az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 44. §-a (4) bekezdésének *b*) pontja,

- a 105. §-ban foglalt rendelkezés meghatározta az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 149/A. §-át, az így megállapított 149/A. § (3) bekezdésének *d*) pontját módosította az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 9. §-a.

A megsemmisítést ezekben az esetekben értelemszerűen a megváltoztatott szabályra kell kimondani.

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.

10. A fentieknek megfelelően a határozat rendelkező részének a következőket kellett volna tartalmaznia:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy
 - a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 11/A. §-a (5) bekezdésének második mondata, (8) bekezdése; 19. §-a (5) bekezdésének *c*) pontja; 23. §-a; 26. §-ának (2) bekezdése; 41. §-ának (1) bekezdése;

– a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 14. §-a (1) bekezdésének *q)* pontja; 51. §-ának (7) bekezdése; 53. §-ának (1) bekezdése;

– az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 10. §-ának az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 44. §-a (4) bekezdésének *b)* pontjával módosított (1) bekezdése;

– az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 143. §-a; 146. §-a, 146/A. §-a, 146/B. §-a, 149/B. §-a, 149/C. §-a, 149/D. §-a; az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 9. §-ával módosított 149/A. §-a;

– a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény 9. §-ának (3) bekezdése; 9/C. §-ának (6) bekezdése;

– az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény 2. §-ának (10) bekezdése;

– a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 117. §-a (3) bekezdésének *a)* pontja és (6) bekezdése; 120. §-ának (4)–(6) bekezdése

alkotmányellenes, és e határozat közzétételének napjától megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 86. §-ának (3) bekezdése, 87. §-ának (1) bekezdése, 91. §-ának (1)–(18) és (29)–(32) bekezdése, valamint 120. §-ának (3) bekezdése, (10)–(13) és (15) bekezdése tekintetében az eljárást megszünteti.

Budapest, 2005. február 14.

Dr. Harmathy Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye

1. Egyetértek a Határozat 1. pontjában a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (Kötv.) bevezető szövegéből a „valamint annak végrehajtásához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról,” szövegrész alkotmányellenességének megállapításával és megsemmisítésével, egyben az erre vonatkozó határozati indokolással.

Ebből következően osztom a Határozat álláspontját a Határozat rendelkező része 2. és 3. pontjában a Kötv.-nek kifejezetten az állami költségvetésre vonatkozó szabályaihoz kapcsolt egyéb törvénymódosítások alkotmányellenességének megállapítása tárgyában.

Nem értek egyet a Határozat 2. és 3. pontjában foglalt törvénymódosítások megsemmisítésével.

2. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. Az Abtv. 43. §-a ezt a szigorú pozitív szabályt annyiban oldja, hogy az alkotmánysértés megállapítása és a megsemmisítés időbelileg elválhat egymástól, ha a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolja. (Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a pro futuro megsemmisítés esetén, a megsemmisítés bekövetkeztéig, az alkotmánybírósi határozat, mint alkotmánysértést „megállapító” határozat funkcionál...)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatától – az utólagos normakontroll hatáskörben eljárva – nem idegen az alkotmánysértés megállapításának és a megsemmisítésének elválasztott – pro futuro – mérlegelése, azaz teljes elválasztása és ennek megfelelően kizárólag az alkotmánysértést megállapító határozat meghozatala. [„Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján az alkotmányellenesség megállapítása mellett döntenie kellett a (...) § megsemmisítésének tárgyában.” – tehát nem csak a megsemmisítés időpontjáról: 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1440.]

Az alkotmányellenesség Abtv.-ben szabályozott jogkövetkezményeinek alkalmazása során az Alkotmánybíróság következetesen érvényesítette (és érvényesíti) a jogbiztonság követelményét. Több határozatában kifejtette, hogy a jogbiztonság követelményeinek érvényesítésétől az Alkotmánybíróság saját működése körében sem tekinthet el: minden egyes – alkotmányellenességet megállapító – határozatában külön-külön kell mérlegelnie azt, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelménye az alkotmányellenesség következményeinek levonása tekintetében milyen döntést kíván: „A jogszabály alkotmányellenességének következményeit minden esetben úgy kell rendezni, hogy az jogbiztonsághoz vezessen.” (ABH 2003, 1441.)

Az Alkotmánybíróság – fenti idézett – határozatában megállapította, hogy a vizsgált törvény már több mint két éve hatályos, jogviszonyok széles köre jött létre rendelkezési alapján, ezért az adott törvényszakasz „...megsemmisítése történjék az ex tunc, vagy ex nunc hatállyal, már lezárt jogviszonyok tömegének felülvizsgálatát eredményezné, bizonytalanságot okozna a jogalkalmazásban. Az alkotmányellenesség következményeinek ily módon történő rendezése sértené a jogbiztonság követelményét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a (...) §-ának megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.” [ABH 2003, 1441. – a határozat hivatkozik három korábbi határozatra is: 2/1991. (I. 29.) AB határozat, ABH 1991, 375, 376.; 18/1991. AB határozat, ABH 1991, 399, 400.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799–800.]

Az Alkotmánybíróság alkotmánysértést megállapító döntést hozott a jogszabály kihirdetését követően, a hatálybalépés tekintetében, az „ésszerű idő” alkotmányosági (alkotmánybírósi) követelményének figyelmen kívül hagyása miatt. (723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795.)

Megállapító határozatot hozott az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú kötelezéseket tartalmazó (119/B/1992. AB határozat, ABH 1997, 567.), valamint az évközi adóterhercsökkentést előíró jogszabály (64/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 954.) alkotmányossági felülvizsgálata során. Ez utóbbi ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1996. március 27-én kihirdetett önkormányzati rendelet 1996. december 31-éig alkotmányellenes volt.

Az Alkotmánybíróságnak az alkotmánysértés megállapításának a megsemmisítéstől elválasztott önálló alkotmánybírói döntést eredményező mérlegelése jellemzően a jogbiztonsági mércén, de adott esetben ún. „ésszerűségi” mércén, a jogbiztonság védelmét nem szolgáló megsemmisítés mellőzésén alapultak.

A jelen ügyben is alkalmazni kellett volna, alapvetően a jogállam meghatározó mércéjére, a jogbiztonságra tekintettel, az alkotmánysértés megállapításának és megsemmisítésének elválasztó mérlegelését az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése viszonyában, ez utóbbi alkotmányi rendelkezés előtérbe helyezésével.

A Határozat megállapítja, hogy a részleges közzogi érvénytelenségen alapuló megsemmisítések, a „... felsorolt törvényi rendelkezések megsemmisítése nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított (megváltoztatott) törvények – és a megsemmisített törvényi rendelkezések által a jogrendszerben végrehajtott más változások, módosítások, különösen a hatályon kívül helyezések – érvényességét.” (Határozat IV.3.pont)

A Határozatban alkalmazott megsemmisítés eltér az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatától, nevezetesen: az alkotmánysértő módosító és módosított jogszabályi rendelkezések együttes megsemmisítésétől. [Megjegyzem, hogy a jelen ügyben ennek alkalmazását – hivatkozva a megsemmisítésre irányuló indítvány elutasításának egy korábbi alkotmánybírói határozat általam idézett indokolására is (ABH 2003, 1441.) – szintén nem tudtam volna elfogadni.]

Tekintettel arra, hogy az adott ügyben kizárólag formai alkotmánysértés megállapítására került sor, elegendő lett volna a Kötv.-hez kapcsolt törvényalkotási eljárás alkotmányellenességének kimondása, a módosító rendelkezések megsemmisítésének mellőzésével. A módosító rendelkezések közzogi funkciója ugyanis azzal teljesedésbe ment, hogy a módosító normákat a módosított törvények részévé tették.

Egy ilyen tartalmú határozatban indokolt lett volna arra is utalni, hogy a közzogi érvénytelenség a jövőben a módosított szabályok megsemmisítését is eredményezheti. Az Alkotmánybíróságnak a kizárólag közzogi érvénytelenségen (formai alkotmánysértésen) alapuló döntései ugyanakkor nem nélkülözhetik az időmúlás, a létrejött, teljesedésbe ment jogviszonyok fennállásának tényét, mint a megsemmisítés mérlegelési szempontjait.

3. Az indítvány elbírálásának másodlagos mérlegelési szempontjaként figyelmet érdemelhetett volna az alkotmá-

nyos szervek közötti együttműködési kötelezettségre [8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 54.; 52/1997. (I. 14.) AB határozat, ABH 1997, 345.] tekintettel az, hogy „... az elmúlt tizenöt év során (különösen az utolsó 7–8 évben) valójában gyakorlattá vált ...” (Határozat IV.1.pont) törvényszerkesztési eljárás alkotmánysértő voltát állapítja meg az Alkotmánybíróság. Első alkalommal állította fel a költségvetés jóváhagyása tárgyában az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *d*) pontjára alapított mércét, e törvény kiemelt alkotmányossági védelmét. A formai alkotmányellenesség új okának meghatározása az alkotmánybírói gyakorlatban, mint lehetséges megoldás, az ún. „halasztott jogkövetkezmény” alkalmazása. [29/1997. IV. 19.) AB határozat, ABH 1997, 122.] A jelen ügyre vetítve ez azt jelenti, ha a költségvetési törvény a jövőben az e Határozatában megállapított formai alkotmánysértésben szenved, az alapot ad a törvény megsemmisítésére.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

5/2006. (II. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványok, valamint alkotmányjogi panaszok alapján – *dr. Bagi István, dr. Erdei Árpád és dr. Kiss László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 5. § *e*) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 5. § *e*) pontja konkrét ügyben való alkalmazásának megtiltása iránt benyújtott indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10. § (3) bekezdése, valamint a 11. § (2) be-

kezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Baranya Megyei Bíróság Pk. 61.020/2003/2. számú, a Tolna Megyei Bíróság Pk. 20.149/2003/3. számú, a Tolna Megyei Bíróság Pk.20.144/2003/3. számú és a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság Kpk. 20.093/2003/5. számú jogerős végzésével elbírált ügyekben benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökj.tv.) 5. § *e*) pontja, valamint 11. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók az Ökj.tv. támadott szakaszait alapvetően azért sérelmezik, mert álláspontjuk szerint a rendelkezés az egészségügyi szolgáltatást az önkormányzattal kötött szerződés alapján végző háziorvosokat alkotmányellenesen zárja ki az önkormányzati képviselői tisztség viseléséből, illetőleg az önkormányzati bizottságok tevékenységéből.

2. Az Ökj.tv. 5. § *e*) pontja alapján nem lehet önkormányzati képviselő, aki, illetve akinek a személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot a képviselő-testülettel, a közgyűléssel (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) vagy a képviselő-testület szervével kötött vállalkozási, megbízási szerződés vagy munkaszerződés alapján lát el.

a) Az indítványozók többsége szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében szabályozott passzív választójogot, mert korlátozza a hatálya alá tartozó személyeket abban, hogy önkormányzati képviselővé választhatók legyenek. Egyes indítványozók az Alkotmány 70. § (4) bekezdésében szabályozott közhivatal-viseléshez való jog sérelmében jelölték meg a vitatott szabály alkotmányellenességét. Álláspontjuk szerint az alkotmányos jog sérelme azzal valósul meg, hogy az Ökj.tv. 5. § *e*) pontja az érintett személyeket alkotmányos indok nélkül zárja ki a közhivatali tisztség viseléséből.

b) A vitatott rendelkezés alkotmányellenességének indoklásaként több indítványozó is hivatkozik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményének sérelmére. Állás-

pontjuk szerint mivel az Ökj.tv. nem határozza meg egyértelműen azok körét, akikre az összeférhetlenségi ok vonatkozik, olyan mértékben teszi kiszámíthatatlanná az összeférhetlenség érvényesíthetőségét, amely a jogalkalmazás során nem oldható fel. Ilyen nem egyértelmű, jogértelmezéssel fel nem oldható tényállási elemként jelölik meg az önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságban való személyes közreműködés fogalmát.

c) Az indítványozók többségének álláspontja szerint a kifogásolt szakasz sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő elbánás (a hátrányos megkülönböztetés tilalmának) követelményét. Az indítványozók többsége a jogegyenlőség sérelmét abban látja, hogy amíg a vitatott rendelkezés alapján a egészségügyi alapellátási feladatokat vállalkozásban területi ellátási felelősséggel ellátó, illetőleg gazdasági társaság „személyes közreműködőjeként” ellátó háziorvos tevékenysége összeférhetetlen a helyi önkormányzati képviselői megbízással, addig annak a képviselő-testület által kinevezett háziorvosnak a tevékenysége, aki közalkalmazotti jogviszonyban látja el a háziorvosi feladatokat, nem minősül összeférhetetlennek. Holott ez utóbbi háziorvosok függősége az önkormányzattól és közvetlenül a képviselő-testülettől sokkal erősebb, mint a vállalkozó háziorvosoké.

Egyik indítványozó emellett a vitatott szabály további diszkriminatív elemeire is rámutat. Az indítványozó álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a rendelkezés amiatt is, mert csak az önkormányzati feladatot gazdasági társasági formában ellátó szervezetben való személyes közreműködést minősíti a törvény az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlennek. Ha az önkormányzat a feladatot költségvetési intézmény vagy közhasznú szervezet (alapítvány, közhasznú társaság) útján látja el, a szervezet tevékenységében személyesen közreműködők esetében a gazdasági összeférhetlenséget megalapozó indokok ugyanúgy fennállnak, mint a gazdasági társaság esetén.

Ez az indítványozó az 54/1995. (IX. 15.) AB határozatra hivatkozással rámutat arra is, hogy a vitatott szabály azért is sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert különböző jogi helyzetben levő jogalanyokat egyenlőként kezel és az egyenlőtlenek azonos szabályozás alá vonása sérti az egyenlő elbánás követelményét.

d) Egyes indítványozók álláspontja szerint az Ökj.tv. 5. § *e*) pontja – azáltal, hogy a benne foglalt összeférhetlenségi szabály következtében a háziorvos választani kényyszerül az önkormányzati képviselői megbízással és a foglalkozása között és a képviselői megbízással érdekében fel kell hagynia foglalkozásával, vállalkozásával – sérti az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot és a 9. § (2) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogot, és ezáltal az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonjogot is, ami az egyéni cselekvési autonómia alapja.

e) A benyújtott indítványok közül több támadta az Ökjtv. 5. § *e*) pontját az Alkotmánynak a helyi önkormányzatokra vonatkozó 42. §-ával, 44. § (1) bekezdésével, illet-

ve a 44. § egészével, 44/A. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjával, valamint 44/C. §-ával összefüggésben. Az indítványozók álláspontja szerint az Ökj.tv. 5. § *e*) pontja szükségtelenül avatkozik bele a helyi közélet működésébe, ezáltal csorbítja a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való jogát (42. §), mivel korlátozza a helyi közösségek tagjait abban, hogy szabadon eldöntsék, kit tartanak méltónak arra, hogy a közös döntések meghozatalánál a képviselőket ellássa, így a választópolgárok nem dönthetnek szabadon az általuk választott képviselő-testület személyi összetételéről. Ezen összeférhetlenségi szabály következtében sérülnek a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogai is, mivel a vitatott összeférhetlenségi szabály korlátozza az önkormányzatot is abban, hogy szabadon döntsön az önkormányzati feladatok vállalásáról, az önkormányzati feladatok ellátásának módjáról. Egyik indítványozó álláspontja szerint a vitatott szabályban megfogalmazott összeférhetlenségi okok sértik az önkormányzat szerződéskötési szabadságát is. Az Alkotmány 44/C. §-ának sérelme azzal valósul meg, hogy az önkormányzatok alapjogainak az itt vázolt korlátozása nem az országgyűlési képviselők többségével elfogadott törvénnyel történt, habár az Ökj.tv. az önkormányzatok alapjogait korlátozó rendelkezést tartalmaz.

f) Az indítványozók egy része az Ökj.tv. 5. § *e*) pontját ellentétesnek tartja az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével, amely az állam elsőrendű kötelezettségét fogalmazza meg az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme terén. Két indítványozó hivatkozott az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, amelyet – álláspontjuk szerint – az 5. § *e*) pont azzal sért meg, hogy az eddig említett alkotmányos jogok tartalmát lényegesen és indokolatlanul korlátozza.

3. Több indítványozó megsemmisíteni kéri az Ökj.tv. 11. § (2) bekezdését, amely az önkormányzati képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára vonatkozóan tartalmaz összeférhetlenségi rendelkezéseket. Nem lehet a képviselő-testület bizottságának tagja az Ökj.tv. 5. §-ának hatálya alá tartozó köztisztviselő, tisztségviselő vagy egyéb személy. Az indítványozók szerint mivel ez a szabály visszaüt az Ökj.tv. 5. §-ára – benne az 5. § *e*) pontjára – ez a rendelkezés ugyanazon okokból alkotmányellenes, mint az Ökj.tv. 5. § *e*) pontja. Az indítványozók rámutatnak arra is, hogy a jogalkotó a kifogásolt összeférhetlenségi okok megfogalmazása során nem volt tekintettel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 24. § (2) bekezdésére, mely szerint a bizottságokba indokolt beválasztani a feladatkörében szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezetek képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más állampolgárt.

4. Az egyik indítványozó alkotmányellenesnek tartja az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdését is, amely arról rendelkezik, hogy összeférhetlenség megállapítása miatt benyújtott

jogorvoslati kérelem esetén a bíróság nemperes eljárásban határoz, az érintett önkormányzati képviselő meghallgatása az eljárásban a bíróság mérlegelésétől függ, és a bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az Ökj.tv.-nek ez a rendelkezése az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt, a tisztességes tárgyaláshoz való jogot. Tekintettel arra, hogy az összeférhetlenség megállapítása alkotmányos alapjogot érint, az ezzel összefüggő eljárásra is vonatkozik az 57. § (1) bekezdés. Ezzel szemben a bíróság tárgyalás tartása nélkül hozza meg határozatát, így az indítványozónak nincs lehetősége az érveit kifejteni, a bíróság az összeférhetlenség kimondását kérelmező közigazgatási hivatal érvei alapján hozza meg a döntését. A bírói határozat elleni fellebbezés kizárása sérti a jogorvoslatihoz való jogot is. A jogorvoslati jog korlátozása tárgyában az Alkotmány 57. § (5) bekezdésnek megfelelően a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönthetett volna a jogalkotó.

5. Az Ökj.tv. 5. § *e*) pontjával összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszokban az indítványozók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmánynak a jelen határozatban megjelölt rendelkezéseire nézve, és állapítsa meg az alkotmányjogi panaszok alapját képező konkrét ügyekben az 5. § *e*) pont alkalmazhatóságának tilalmát. Az egyik indítványozó az alkotmányellenesség megállapítását és az alkalmazási tilalom kimondását kérte az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdésére nézve is.

Az alkotmányjogi panaszokat a
Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 20.255/2003/2
Pest megyei Bíróság 2.Kpk.26.100/2003/4.
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság Pk.20.423/2003/3.
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1.Kpk.20.415/2003/5.
Pest megyei Bíróság 2.Kpk.26.161/2003/8.
Pest megyei Bíróság 2.Kpk.26.160/2003/3.
Baranya Megyei Bíróság Pk.61.020/2003/2.
Csongrád megyei Bíróság 4.Pk.20.337/2003/2.
Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság Kpk.20.064/2003/6.
Fejér Megyei Bíróság Kpk.20.199/2003/2.
Tolna Megyei Bíróság Pk.20.148/2003/4.
Tolna Megyei Bíróság Pk.20/144/2003/3
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 12.Pk.20.336/2003/5.
Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Bíróság 19.Pk.20.473/2003/5.
Hajdú-Bihar megyei Bíróság 3.Pk.20.518/2003/2.
Tolna Megyei Bíróság Pk.20.143/2003/5.
Tolna Megyei Bíróság Pk.20.149/2003/3.
Baranya Megyei Bíróság Pk.61.027/2003/2.
Bács-Kiskun Megyei Bíróság 5.Pk.20.571/2003/4.
Baranya Megyei Bíróság Pk.61.028/2003/2.

Jász-Nagykun-Szonok Megyei Bíróság 12.Pk.20.378/2003/4.

Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság Kpk. 20.093/2003/5.

Heves Megyei Bíróság 2.Pk.20.312/2003/3.

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 19.Pk.20.594/2003/5.

Pest Megyei Bíróság 2.K.26.261/2003/6.

Pest megyei Bíróság 2.Kpk.26.290/2003/3.

Veszprém Megyei Bíróság 8.Pk.20.545/2003/4.

Pest Megyei Bíróság 2.Kpk.26.508/2003/3. számú, összeférhetetlenség megállapítására irányuló nem peres eljárásban hozott, jogerős végzéssel elbírált ügyekben nyújtották be.

6. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-a 2004. május 1-jei hatállyal módosította az Alkotmány 70. §-át. A hatályos szabályozás szerint a helyi önkormányzati képviselői választásokon való részvétellel vonatkozó rendelkezés az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében került szabályozásra, a közhivatal viselésére vonatkozó rendelkezés pedig az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében található. A két alapvető joggal kapcsolatos vizsgálatot ezért az Alkotmánybíróság a 70. § (2) bekezdés, valamint (6) bekezdésére nézve végezte el.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott szakaszai:

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteltben 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.”

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

„12. § (2) Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.”

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

„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. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

(2) A képviselő-testület tagjainak és a polgármesternek a választását – az időközi választás kivételével – az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kell megtartani.

(3) A képviselő-testület megbízása az önkormányzati általános választás napjáig tart. A jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízása az új polgármester megválasztásáig tart.

(4) A képviselő-testület a megbízásának lejártá előtt – a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint – kimondhatja a feloszlását. A feloszlás és a feloszlás [19. § (3) bek. l) pont] a polgármester megbízását is megszünteti.”

„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, (...)”

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjai.”

„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.”

„70. § (2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható.”

(...)

„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.

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

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

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

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek (a továbbiakban: Abtv.) az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályai:

„48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

3. Az Ötv.-nek az indítványozók által hivatkozott rendelkezései:

„19. § (1) A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az 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.”

„24. § (2) A bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt.”

4. Az Ökj.tv.-nek az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezései:

„5. § Az önkormányzati képviselő nem lehet:

(...)

e) aki, illetve akinek a személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot a képviselő-testülettel vagy a képviselő-testület szervével kötött vállalkozási, megbízási szerződés vagy munkaszerződés alapján lát el,

(...)”

„10. § (1) Az érintett önkormányzati képviselő az összeférhetetlenségét megállapító, illetőleg a megbízatása megszűnését a 2. § e) pontja alapján kimondó képviselő-testü-

leti határozat felülvizsgálatát kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a határozat kézhezvételétől számított 8 napon belül a fővárosi, megyei bíróságtól.

(2) A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője a fővárosi, megyei bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő.

(3) A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított 30 napon belül – nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az érintett önkormányzati képviselőt, a polgármestert vagy a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetőleg a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

„11. § (2) A bizottság tagja nem lehet az 5. §-ban meghatározott köztisztviselő, tisztségviselő vagy egyéb személy.”

III.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Abtv. által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint 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 kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

Azoknak az alkotmányjogi panaszoknak az esetében, amelyeknél a bírósági végzésből nem volt megállapítható, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 48. § (2) bekezdésében írt határidőben nyújtotta be, az Alkotmánybíróság főtárgára a határidő igazolására szolgáló tértivevény másolatának megküldésére hívta fel az indítványozókat. A hiánypótlási felhívásnak az indítványozók a Baranya Megyei Bíróság Pk.61.020/2003/2. számú, a Tolna Megyei Bíróság Pk.20.144/2003/3. számú, végül a Tolna Megyei Bíróság Pk.20.149/2003/3. számú végzésével jogerősen lezárt ügyekben nem tettek eleget.

A rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság Kpk. 20.093/2003/5. számú végzésével jogerősen elbírált ügyben az indítványozó a bírósági határozatot 2003. április 8.-án vette kézhez, a június 23.-án kelt alkotmányjogi panasz 2003. június 26.-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ez az indítvány elkésztett.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § e) pontja alap-

ján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek. Az Alkotmánybíróság ugyanezen szakasz *d)* pontja alapján visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget, és emiatt az indítvány érdemben nem bírálható el. Az ügyrend e rendelkezéseire tekintettel a fenti alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a többi alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 48. § (1) bekezdésében előírt feltételeknek. Az alkotmányjogi panaszokat, olyan a 2002. évi önkormányzati választásokon helyi képviselővé választott orvosok nyújtották be, akik esetében a képviselő-testület, illetőleg bíróság az összeférhetetlenséget az Ökj. tv. 5. § *e)* pontja alapján állapította meg és ennek következtében önkormányzati képviselői megbízatásuk megszűnt. Ezzel tekintettel a bírósági eljárásban alkalmazott összeférhetetlenségi szabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták és kérték azt is, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki azt is, hogy az alkotmányellenes jogszabály az ügyükben nem alkalmazható. Mindegyik kérelmező az összeférhetetlensége ügyében döntést hozó megyei bíróság végzése ellen nyújtotta be az indítványát, amely végzés ellen az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdése alapján további jogorvoslatnak nincs helye.

Ezeket az alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

IV.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők jogállására, így nincsenek alkotmányi szabályok az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségére sem. Ebből következően a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők jogállásának – ezen belül az összeférhetetlenségi okok – szabályozása során, szabályozási önállóságának korlátját az jelenti, hogy az összeférhetlenségi okok szabályozása nem lehet ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel, az Alkotmányban szabályozott alapvető jogot nem sérthet.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozóan az Ökj.tv.-ben megállapított szabályok alkotmányosságát még nem vizsgálta. Az önkormányzati képviselői megbízatást érintő összeférhetlenségi szabály alkotmányosságáról eddigi gyakorlatában akkor döntött, amikor törvény valamely más közhivatal betöltésével minősítette ellentétesnek az önkormányzati képviselői pozíció betöltését. Az országgyűlési képviselőkre, valamint a polgármesterekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok alkotmányossági vizsgálata során

azonban állást foglalt az összeférhetlenség szabályozásának olyan alkotmányossági kérdéseiben, amely állásfoglalások az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok alkotmányosságának megítélése során irányadók.

Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozók által leggyakrabban felhívott alkotmányi rendelkezések [70. § (2) bekezdés, 70. § (6) bekezdése, 70/A. §] alapján vizsgálta a vitatott rendelkezések alkotmányosságát.

1. Az indítványozók döntő többségének álláspontja szerint az Ökj.tv. vitatott szabályában foglalt összeférhetlenségi szabály – mivel kizárja az önkormányzati képviselővé választás lehetőségét – alkotmányellenesen korlátozza az érintetteknek az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében biztosított passzív választójogát.

Az Alkotmánybíróság a képviselői összeférhetlenség alkotmányossági vizsgálatára irányuló korábbi határozataiban elvi jelleggel mutatott rá arra, hogy az összeférhetlenségi szabályok nem tekinthetők a passzív választójogot korlátozó szabályoknak. A passzív választójog és az összeférhetlenség ugyan összefüggésben állnak egymással, mégis a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. A választójogot az Alkotmány 70. §-a alapvető jogként szabályozza, amelynek korlátait maga az Alkotmány határozza meg. Más jogintézmény az összeférhetlenség, amely nem akadályozza a képviselő megválasztását, rendeltetése a képviselő megválasztásával létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetése. [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79, 81.]

Hasonlóképpen foglalt állást a passzív választójog és az összeférhetlenség viszonyát illetően az Alkotmánybíróság a 962/B/1992. AB határozatában is, amelyben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek azt a szabályát vizsgálta, mely szerint a köztisztviselő nem lehet helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik. Megállapította, hogy „[e]z az összeférhetlenségi szabály nem korlátozza a köztisztviselőt az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében biztosított aktív és passzív választójoga gyakorlásában. E rendelkezés alapján nincs akadálya annak, hogy a köztisztviselő a helyi önkormányzati választásokon jelöltként induljon és a választásokon őt helyi önkormányzati képviselővé – akár az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működő helyi önkormányzat képviselőjévé is – megválasszák. Ha a választás eredményeként a Ktv. 21. § (1) bekezdésében szabályozott összeférhetlenségi helyzet keletkezik, a köztisztviselő a Ktv. 22. §-ában foglaltaknak megfelelően köteles az összeférhetlenségi okot bejelenteni és megszüntetni, ha ezt nem teszi megszűnik a közszolgálati viszonya.” (ABH 1995, 627, 629.)

Az Ökj.tv. 5. §-ában szabályozott összeférhetlenségi okok sem érintik az érintettek passzív választójogát, nem képezik akadályát annak, hogy akik esetében ezek az összeférhetlenségi okok fennállnak az önkormányzati választásokon képviselő jelöltként induljanak és őket he-

lyi képviselővé válasszák. Az Ökj.tv. 8. §-a azt írja elő, hogy a képviselő a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot köteles haladéktalanul bejelenteni a polgármesternek és megbízólevelének átvételétől számított 30 napon belül az összeférhetetlenséget megszüntetni.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ökj.tv. 5. § e) pontjával összefüggésben az Alkotmány 70. § (2) bekezdésében szabályozott passzív választójog sérelme nem állapítható meg.

2. Az önkormányzati képviselőkkel szemben megállapított összeférhetlenségi szabályok, amennyiben akadályt képezik a képviselői megbízás betöltésének, az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jog korlátozását eredményezhetik.

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 Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Alkotmányban szabályozott közhivatal viseléshez való jog alapján senkinek nincs Alkotmányból folyó alanyi joga, meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok 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 szabályozás joga az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében szabályozott keretek között illeti meg a jogalkotót, nem alkothat olyan szabályokat, amelyek a közhivatal viseléshez való jog lényeges tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak alkotmányos indoka van (valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges) és arányos.

Az összeférhetlenségi okok alkotmányosságának elbírálása során eddig ilyen alkotmányos indoknak tekintette az Alkotmánybíróság az Alkotmányban szabályozott hatalommegosztás érvényesítését, az állam gazdasági semlegességének, a közélet tisztaságának, a képviselő függetlenségének biztosítását, a gazdasági és politikai funkciók összefonódásának, a nemkívánatos érdekérvényesítés, befolyással való visszaélés megakadályozását. (1158/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.)

Az Ökj.tv. 5. § e) pontja gazdasági összeférhetlenségi helyzeteket szabályoz. Az önkormányzati képviselő nem köthet önkormányzati feladatellátásra szóló vállalkozási, megbízási, vagy munkaszerződést azzal az önkormányzattal, amely önkormányzat képviselő-testületének tagja, és nem működhet közre személyesen annak a gazdasági társaságnak a tevékenységében, amely az önkormányzattal kötött szerződés alapján vállalta át önkormányzati feladat elvégzését, illetőleg nem tarthat fenn ilyen jogviszonyt, miután képviselővé választották. A vitatott összeférhetet-

lenségi okok szabályozásának alkotmányos indoka az, hogy az önkormányzattal fennálló szerződés gazdasági érdekeltségi, illetőleg függőségi viszonyokat teremt és a képviselő függetlenségének biztosítása, a közélet tisztasága, a befolyással való visszaélés megakadályozása megkívánja, hogy a jog elejét vegye az ilyen kapcsolatokban a szolgáltatói és a politikai funkciók, a megbízási és a megbízotti, a megbízási és a vállalkozói, valamint a munkáltatói és munkavállalói pozíciók összekapcsolódásának.

Ez a szabályozás nem zárja ki, csupán feltételekhez köti és annyiban korlátozza a közhivatal viselésének lehetőségét, hogy a képviselőnek az összeférhetlenségi helyzet létrejöttkor választania kell a közfunkciója és a foglalkozása között.

Ezen alkotmányos indokokra tekintettel önmagukban a vitatott rendelkezésben megállapított összeférhetlenségi okok nem eredményezik az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléshez való jog alkotmányellenes korlátozását.

3. Az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt összeférhetlenségi szabály sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok e tekintetben megalapozottak.

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, 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 Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőkként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülménnyel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. [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. stb.]

Az Ökj.tv. 5. § e) pontjában szabályozott összeférhetlenségi okok alapján megállapítható, hogy a jogalkotó en-

nek a jogegyenlőségből folyó kötelezettségének nem tett eleget.

A jogalkotónak a helyi önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlen jogi helyzetek megállapítása során sokféle szempontot kell figyelembe vennie, különböző érdekeket kell egyeztetnie ahhoz, hogy a törvényben megállapított összeférhetlenségi okok a megyei, fővárosi és a különböző lakosság számú települési önkormányzatokban egyaránt alkalmazhatók legyenek, anélkül, hogy a képviselőt összetételét torzítsák, illetőleg az önkormányzati feladatellátást aránytalanul megnehezítsék. Ezért a törvényhozónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy a gazdasági összeférhetlenség szabályozása során milyen célok érdekében, milyen tevékenységeket minősít olyannak, amely az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlen. Azonban az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó követelmény az, hogy a törvényalkotónak az összeférhetlenség szabályozása során az összeférhetlenség kimondására alapot adó, alkotmányosan indokolható szempontokat figyelembe véve azonos ismérvek alapján kell kimunkálnia az összeférhetlenségi okokat. Az azonos ismérvek nem következetes alkalmazása, nevezetesen az, ha azonos alkotmányos indokok fennállása esetén bizonyos tevékenységeket összeférhetetlennek minősít a törvényhozó, másokat pedig nem, ez a jogalanyok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet. [Hasonlóan értelmezte a jogegyenlőség követelményét és hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában (ABH, 1994, 342, 358.), amelyben az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény ellenőrzés alá vont személyi körre vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére hivatkozással megállapította.]

Az azonos ismérvek alkalmazásának hiányára utal, hogy amíg a törvényhozó az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlennek minősítette az Ökj.tv. 5. § e) pontjában meghatározott szerződési kapcsolatokat, addig nem nyilvánított összeférhetlenségi okká olyan jogi helyzeteket, amelyekben a képviselő hasonló, vagy szorosabb függőségi, illetőleg érdekeltségi viszonyban áll az önkormányzattal. A vitatott szabály összeférhetetlennek minősíti az önkormányzattal munkaszerződés alapján fennálló jogviszonyokat, de nem minősíti összeférhetetlennek azokat a közalkalmazotti jogviszonyokat (önkormányzati intézmények vezetői, az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban álló háziorvos stb.), amelyben az alapvető munkáltatói jogok (kinevezés, felmentés, összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi jogkör) gyakorlása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, s ennek következtében betöltött munkaköre kapcsán rendkívül szoros hierarchikus függőségi viszonyban áll azzal a testülettel, amelynek tagja. A vitatott szabály alapján nem lehet képviselő az, akinek személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot az önkormányzattal kötött szerződés alapján lát el. Az önkormányzat nem csak gazdasági társasággal köthet a feladatkörébe

tartozó közszolgáltatási feladatok ellátására szerződést, a nem gazdasági társasági formában működő szervezetek tevékenységében való személyes közreműködés nem minősül összeférhetetlennek. A gazdasági társaság tevékenységében való személyes közreműködés különböző tartalmú tevékenységeket takar, az önkormányzati feladatok ellátására az önkormányzattal kötött szerződéses jogviszonyok jelentősen eltérő tartalmúak, így általános összeférhetlenségi okká minősítésük olyan esetekben is módot adhat az összeférhetlenség kimondására, a képviselői megbízással megszüntetésére, amikor annak indokoltsága azonos ismérvek alkalmazása mellett nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó az Ökj.tv. 5. § e) pontjának megalkotása során nem alkalmazott a szabályozás alkotmányos céljából következő azonos mércét az összeférhetlenségi okok meghatározása során, nem azonos elvek és szempontok alapján ítélte meg az önkormányzati képviselői megbízással összeférhetetlen helyzeteket, így a vizsgált rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét. Ezért az Alkotmánybíróság az Ökj.tv. 5. § e) pontját megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja hangsúlyozni, hogy e határozatában nem az Ökj.tv. 5. § e) pontjában szabályozott egyes összeférhetlenségi okok alkotmányellenességét állapította meg, hanem annak az alkotmányellenességét, hogy a vitatott szabályozás az azonos összeférhetlenségi helyzetek nem azonos ismérvek szerinti alkalmazását teszi lehetővé, és ezáltal sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az alkotmányellenes megkülönböztetés megszüntetése érdekében a törvényhozó feladata a gazdasági összeférhetlenség egységes ismérveinek kialakítása és következetes érvényesítése az összeférhetlenségi okok meghatározása során: „A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölésére az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatározni, és következetesen érvényesítenie.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH, 1994, 342, 358.]

Az Alkotmánybíróság annak ellenére, hogy a vitatott rendelkezés alkotmányellenességét megállapította és megsemmisítette, nem adott helyt az alkotmányjogi panasz benyújtó indítványozók azon kérelmének, ami az alkotmányellenes rendelkezés konkrét ügyekben való alkalmazásának megtiltására irányult.

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés konkrét esetben való alkalmazásának megtiltására akkor van mód, ha azt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Az alkotmányjogi panasszal támadott ügyekben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkalmazási tilalom elrendelése a jogbiztonságot veszélyeztetné, ezért az erre irányuló indítványokat elutasította.

4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/A. §-ába ütközése miatt az Ökj.tv. 5. § e) pontja alkotmányellenes és megsemmisítette, – állandó gyakorlatát követve – nem vizsgálta azt,

hogy az indítványozók által felhívott további alkotmányi rendelkezések sérelme megállapítható-e a vitatott szabályozással összefüggésben. [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.; 6/2005. AB határozat, ABK 2005. március, 107, 109.]

V.

1. Az indítványozók az Ökj.tv. 5. § e) pontjára vonatkozóan előadott alkotmányossági indokkal azonos indokok alapján kérték az Ökj.tv. 11. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is. Ez a rendelkezés nem határoz meg önálló összeférhetlenségi okokat a bizottsági tagokra nézve, hanem a képviselők összeférhetlenségét szabályozó 5. § egészére kiterjedő visszautalással rendezi a képviselő-testület képviselői jogállással nem bíró tagjaira irányadó összeférhetlenségi okokat. Azzal, hogy az Ökj.tv. 5. §-ának az indítványozók által a bizottsági tagsággal összefüggésben is kifogásolt rendelkezését az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette, az Ökj.tv. 11. § (2) bekezdésének az indítványozók által kifogásolt alkotmányellenességét is orvosolta, ezért e rendelkezés megsemmisítését mellőzte.

2. Az alkotmányjogi panaszok egyikében az indítványozó az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdésének megsemmisítését és alkalmazási tilalmának kimondását kérte, mivel az egyfelől sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított tisztességes tárgyaláshoz való jogot, másfelől a jogorvoslat jogának korlátozásáról az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltak ellenére egyszerű szótöbbséggel döntött a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó ez utóbbi megállapítása nem helytálló, az Országgyűlés az Ökj.tv.-t a minősített többség szabályainak megfelelően fogadta el, azaz a törvényt a jelenlevő képviselők több, mint kétharmadának szavazatával alkották meg. [Országgyűlési Napló 2000. 06.20. 151. ülésnap]

Az összeférhetlenségi eljárást az Ökj. tv. 8–10. §-ai szabályozzák.

E szabályok szerint a képviselő megbízólevelének átvételét, illetőleg az összeférhetlenségi helyzet keletkezését vagy annak a képviselő tudomására jutását követő 30 napon belül a képviselő az összeférhetlenséget köteles megszüntetni. Ha a képviselő e kötelezettségének nem tesz eleget az összeférhetlenség megállapítása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Abban az esetben, ha a képviselő-testület az összeférhetlenséget kimondja az Ökj. tv. 2. § c) pontja alapján a képviselő képviselői megbízatása megszűnik.

Az összeférhetlenségi eljárásban a bíróság jogorvoslati fórumként jár el. Az önkormányzati képviselők össze-

férhetlensége két módon kerülhet bíróság elé. Az összeférhetlenséget kimondó képviselő-testületi határozatot az érintett képviselő – jogszabálysértésre hivatkozva – a határozat kézbesítésétől számított 8 napon belül a fővárosi, megyei bíróság előtt megtámadhatja. A törvény alapján a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője abban az esetben, ha a képviselő-testület törvénsértő módon nem dönt az összeférhetlenség kimondásáról, vagy határozata törvénsértő, a bírósághoz fordulhat a képviselő-testület törvénsértő határozatának felülvizsgálata, illetőleg a törvénsértő mulasztás megszüntetése iránt.

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem tekinthető az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslatához való jog alkotmányellenes korlátozásának, ha a jogalkotó egyfokú bírói utat biztosít valamely közhatalmi döntés ellen.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a jogorvoslatához való jog gyakorlása a törvény keretei között illeti meg a jogosultat, az Alkotmány a jogorvoslat rendszerére, arra nézve, hogy hány fokú legyen a jogorvoslat, nem tartalmaz rendelkezést. A jogorvoslatához való jog érvényesüléséhez elégséges az egyfokú jogorvoslat. [1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 38.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.; 787/D/1999. AB határozat, ABH 2001, 1090, 1094.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 571–572.]

Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a Pp. azon rendelkezése tekintetében is, amely közigazgatási perekben kizárja az első fokú bírói ítélet elleni fellebbezés lehetőségét. Úgy ítélte meg, hogy ez a megoldás – mivel az Alkotmány csak azt garantálja, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvenyesíthetők, de nem teremt alanyi jogot ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés is megtámadható legyen – nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslatához való jogot. Nem minősítette az egyfokú bírói felülvizsgálatot az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével ellentétesnek sem. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81–83.]

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ökj.tv. 10. §-ában szabályozott jogorvoslati eljárás nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének a jogorvoslatához való joggal kapcsolatos rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés kapcsán nem állapítható meg az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt alapjog sérelme sem.

A nemperes eljárás az igazságszolgáltatásnak egyik formája. Egyszerűbb, rugalmasabb eljárást biztosít olyan ügyekben, amelyekben az ügy megítélése egyszerű és valamely nyomós érdek fűződik a kérelem gyors elbírálásához.

A képviselő-testület a helyi önkormányzás szerve, a helyi önkormányzatot megillető hatáskörök gyakorlója, amelynek jogállását az Alkotmány szabályozza, működésének zavartalanságához alkotmányos érdek fűződik.

A képviselő-testület működésének zavartalansága megkívánja, hogy tartósan ne terheljék konfliktusok, az összeférhetetlenség miatt megüresedő képviselői státus mielőbb betöltésre kerüljön, ez az összeférhetetlenségi eljárás gyors lebonyolítását kívánja meg. A bíróságnak ebben a jogorvoslati eljárásban a képviselő-testület döntésének jogszerűségét, a képviselő-testület eljárása során már feltárt tényhelyzetet kell megítélnie, arról kell döntenie, hogy az összeférhetetlenség kimondásának előírt feltételei bizonyítottan fennállnak-e vagy sem. A vitatott szabály lehetőséget ad az érintett önkormányzati képviselő meghallgatására is, nincs akadálya annak sem, hogy a képviselő a bíróság felé az álláspontját írásban kifejtse. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság nem tekinti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozásának, hogy az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdése nemperes eljárásról rendelkezik.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ökj.tv. 10. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. február 14.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

*Dr. Tersztyánszkyé
dr. Vasadi Éva s. k.,*
alkotmánybíró

Dr. Bagi István alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. 3. és 4. pontjaiban foglalt rendelkezésekkel, azonban nem értek egyet az 1. pontban foglalt megsemmisítéssel. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (Ökj.tv.) 5. § e) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat el kellett volna utasítania, mivel a megsemmisítésre került összeférhetlenségi szabály nem áll ellen-

tétben az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség követelményével.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezés az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok között az alkotmányos indok nélkül tett hátrányos megkülönböztetést tiltja, amely tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ettől eltérő esetben alkotmányellenesnek minősül az emberi méltósághoz való jogot sértő hátrányos megkülönböztetés, ha a jogrendszer a jogok és kötelezettségek elosztása során nem kezeli egyenlőként a jogalanyokat, nem értékeli őket azonos tisztelettel és körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal. [Így többek között: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon, s nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket. [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.] Jelen esetben azonban eltérő szabályozási körbe vont jogalanyok, – közalkalmazottak, illetőleg vállalkozók – között tesz különbséget az Alkotmánybíróság által vizsgált összeférhetlenségi szabály, ennek megfelelően a hátrányos megkülönböztetés nem áll fenn.

2. Az Ökj.tv. 5. § e) bekezdésében említett vállalkozási, megbízási vagy munkajogviszony és az ehhez hasonló tartalmú közalkalmazotti jogviszonyok között valóban számos átfedés tapasztalható. A legfontosabb kapcsolódási pont ezen szabályozási körök között a szerződések tárgyául szolgáló önkormányzati feladat ellátása. Ez ugyanakkor nem alapozza meg az azonos szabályozási körben való kezelésüket. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során számos alkalommal kifejtette azon álláspontját, hogy ezen jogviszonyok között jelentős eltérések találhatóak. A vállalkozási és megbízási jogviszonytól, valamint a munkaviszonytól – bár a munkavégzés képezi az alapját mindegyik jogviszonynak, amely a felek megállapodásával jön létre – a közszolgálat területére eső jogviszonyok alapvetően annyiban térnek el, hogy az utóbbiban sajátos közjogi, közigazgatási jogi elemek is vannak. [3/1994. (I. 21.) AB határozat, ABH 1994, 59, 61.; 61/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 673, 677.] A felek megállapodásán alapuló munkavégzésen túlmenően azonban lényeges

különbség áll fenn a két szabályozási csoport között, mégpedig az, hogy a közszolgálati jogviszonyok, s így a közalkalmazotti jogviszony, mint munkavégzésre irányuló szerződés elemeit törvényi szabályozás tartalmazza, s azoktól a felek csak a törvényben meghatározott esetekben térhetnek el. Ezzel szemben az önkormányzati feladatok vállalkozási, megbízási és munkaszerződés keretében való ellátása esetén – különös tekintettel a jogszabály által összeférhetetlenségi feltételként definiált személyes közreműködési kötelezettségre – a felek a szerződéses viszonyaikat szabadon alakíthatják ki.

3. Mivel ezen jogviszonyok elemei szabad megállapodás tárgyát képezik, így különösen fontos, hogy a jogalkotó érvényesíteni tudja a gazdasági összeférhetlenségi szabályozás által megvalósítani kívánt célokat, így a közhatalom gazdasági semlegességét, a közélet tisztaságának és a képviselői függetlenségnek a biztosítását, a gazdasági és politikai funkciók összefonódásának és a nemkívánatos érdekérvényesítés, befolyással való visszaélés megakadályozását. A jogalkotó a mindenkori társadalmi, politikai, gazdasági viszonyokat, erkölcsi szempontokat, történetileg kialakult megoldásokat figyelembe véve, azokat mérlegelve dönt az összeférhetlenségi okok meghatározásáról, s ezért a gazdasági összeférhetlenségi okok köre országonként és történeti időszakonként különböző. [30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 135.]

Míg a közszolgálati jogviszony létrejöttének alapvető célja az önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása szakmailag önálló intézmények útján, addig a vállalkozási, megbízási és munkaszerződés keretei között az önkormányzattal szerződő személy vagy gazdasági társaság oldaláról megjelenik a közvetlen nyereségérdekeltség. Az összeférhetlenség kimondása éppen azon alapul, hogy a vállalkozó a képviselő-testület tagjaként a számára kedvező szerződési feltételek kialakítására lehet ráhatással e tisztaságából eredően. A közszolgálati jogviszony esetében ez a veszély – s így a szerződéskötés során létrejött megállapodás alapján az esetleges visszaélés – a nagyfokú törvényi szabályozottságból eredően nem merülhet fel.

Álláspontom szerint tehát mind az eltérő csoportképzési jellemzők, mind pedig a szabályozásban érvényesíteni kívánt cél, a közélet tisztaságának védelme könnyen belátható. Ellenkező álláspont alapján az Ökj.tv. 5. § e) pontjának megsemmisítésével az önkormányzatoknál maga a gazdasági összeférhetlenség általam leglényegesebbnek tartott részében megszűnik.

A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatakor alkalmazandó csoportképzés alapját tehát nem a jogviszonyok általános jellemzőinek hasonlósága, hanem a jogviszonyok létrejöttében, tartalmának meghatározásában és működésében fennálló alapvető különbségek adják. Az önkormányzati feladat ellátásának biztosítására létrejött jogviszonyok esetében pedig a közszolgálati jogi szabályozá-

son alapuló jogviszonyok külön csoportot képeznek, s ennek megfelelően tekintetükben nem állapítható meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése.

Budapest, 2006. február 14.

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 604/B/2000.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi. 16. számában.

6/2006. (II. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 34/2005. (X. 20.) számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítés céljából benyújtott mintapéldánya az alábbi kérdést tartalmazza: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a privatizáció korlátozása érdekében az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben határozza meg a tartós állami tulajdon körét?”

Az OVB a 34/2005. (X. 20.) számú határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a feltett kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az aláírásgyűjtő ív

mintapéldányát hitelesítette. Az OVB határozatának indokolása szerint a döntés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án és 17. §-án, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 117. §-ának (1) bekezdésén, 130. § (1) bekezdésén és 131. §-án alapul.

A határozat a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában, 2005. október 27-i dátummal jelent meg. Az OVB határozata ellen a törvényes határidőn belül három kifogás érkezett. Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tartalmi azonosságukra tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 28. §-ának (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban, a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

2. Az indítványozók több kifogást terjesztettek elő. Az egyik indítványozó nem vette figyelembe, hogy népi kezdeményezésről van szó és kifogásait a népszavazásról szóló szabályok alapján fogalmazta meg.

Az indítványozók a következőket kifogásolták:

- „a kérdés elemei nincsenek összhangban” egymással, nem lehet tehát igennel vagy nemmel választ adni,
- a kérdés csúsztatással már eleve befolyásolni akar,
- a kérdés bizonytalansági elemeket tartalmaz, „nem felel meg a konkrét kérdés törvényi fogalmának”,
- a kérdés megtévesztő tartalmú, mert „az állami tulajdon körébe tartozó vagyonelemek gyakorlatilag forgalomképtelenek”, a népszavazás után a korlátozás tovább nem fokozható,
- a kérdés nem pontos: a „kérdés nem annak az Országgyűlés napirendjére való tűzésére irányul, hanem a választópolgárokhoz címzett eldöntendő kérdést tartalmaz”,
- „az Országgyűlés már döntött az állami tulajdon privatizálásáról, ennek korlátozása ebben a formában törvény- és Alkotmányellenes”,
- az Alkotmány népszavazás útján nem módosítható; a kérdés arra irányul, hogy az állam tulajdonában álló vállalkozói vagyon felsorolását a jövőben csak minősített többséggel lehessen módosítani, „ilyen eljárási szabályt azonban az Alkotmány 24. § (3) bekezdése szerint csak maga az Alkotmány határozhat meg”,
- az állami vagyon vállalkozói és forgalomképtelen részét egyszerű többséggel megalkotott törvény határozza meg, ennek minősített többséggel történő megváltoztatása nem tekinthető az ország sorsát érintő legfontosabb kérdésnek, így nem felel meg az Nsztv. előírásának.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalánál a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

2. Az Nsztv. rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„4. § (1) Az Országos Választási Bizottság gondoskodik a népszavazás kitzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg a népi kezdeményezés aláírásainak ellenőrzéséről.”

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

„17. § A népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.”

„18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

3. A Ve.-nek az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.”

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

(...)

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

„131. § Az országos népi kezdeményezés során a 117–121. § és a 130. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

III.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *h*) pontja szerint az Alkotmánybíróság olyan ügyekben is eljár, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Így az Alkotmánybíróság hatáskör-

rébe tartozik a Ve. 130. §-a szerint az OVB határozatával szemben benyújtott kifogás elbírálása. A Ve.-ben meghatározott kifogás jogorvoslatnak minősül, és ennek megfelelően jár el ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság. Az állandó gyakorlat szerint azonban az Alkotmánybíróság jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el a feladatát azokban az ügyekben is, amelyekben hatáskörét nem közvetlenül az Abtv., hanem más törvény határozza meg [1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – az eljárás jogorvoslati természetének megfelelően – azt vizsgálta, hogy az OVB az Nsztv. 18. §-a alapján köteles lett volna-e az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadására; a vizsgálat kiterjedt arra is, alkotmányellenes-e a hitelesítés.

2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Nsztv. 18. §-ának *a)* pontja szerint a jelen esetben a népi kezdeményezés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésre vonatkozik-e. Ennek során az Alkotmány 28/B. §-ának (1) bekezdését és 28/D. §-át vette alapul.

Az Alkotmány 28/B. §-ának (1) bekezdése szerint népi kezdeményezés tárgya olyan kérdés lehet, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Az Alkotmány 10. §-a szerint a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, az állam kizárólagos tulajdonának körét törvény határozza meg. Az Alkotmány 25. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.

Az Alkotmánybíróság 53/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, a kizárólagos törvényhozási tárgyak Alkotmányban történt felsorolása csak példálódzó, azokban az esetekben pedig, amelyekben már törvény határozott meg szabályokat, változtatást csak törvény írhat elő (ABH 2001, 414, 417.)

A jelen ügyben az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés a privatizáció törvénnyel történő korlátozására, az állami tulajdon elidegenítésének Országgyűlés által meghatározandó határaitra vonatkozik.

Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény 8. §-ának (1) bekezdése szerint az Országgyűlés törvényben rendelkezik az állami tulajdoni részesedéssel működő gazdasági társaságoknak a tartós állami tulajdon körébe való sorolásáról, az állami részesedés mértékéről, illetve a tartós állami tulajdon megszüntetéséről. A tartós állami tulajdon köréről tehát jelenleg is az Országgyűlés dönt, döntését törvény tartalmazza.

A kétharmados szavazással elfogadandó törvénnyel szemben tett kifogás tekintetében pedig az elbírálás alapját az Alkotmány 28/C. §-ának (3) bekezdése jelenti, amely csak az országos népszavazásra határozza meg azokat a tárgyakat, amelyek tiltottak. Ennek alapján mondta ki a 42/2002. (X. 11.) AB határozat, hogy népi kezdeményezésnél nincs tárgyköri korlát, hiszen eredményes népi kezdeményezés sem keletkeztet az Országgyűlés számára több kötelezettséget, mint a kérdés napirendre tűzését és megvitatását (ABH 2002, 316, 318.).

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tehát sem az Alkotmánnyal, sem az Nsztv. 18. §-ának *a)* pontjával nem ellentétes.

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán megfogalmazott és az indítványozók által kifogásolt kérdés megfelel-e az Nsztv. 18. §-ának *b)* pontja szerint a törvényben meghatározott követelményeknek. Az Nsztv. 17. §-a azt írja elő, hogy a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

A népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íve kérdésének értelmezésére is irányadók azok az elvek, amelyek az Nsztv. 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazás tekintetében alakultak ki [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 403.]. Tekintettel azonban arra, hogy a népi kezdeményezés alapján az Országgyűlést nem terheli jogalkotási kötelezettség, az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a népszavazással kapcsolatban jelentkező jogalkotási feladatnak az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett szempontjait.

Az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy a kérdésnek meg kell felelnie az egyértelműség nyelvtani értelemben vett követelményeinek, a kizárólag egyféleképpen értelmezhető eldöntendő kérdésre igen vagy nem válasszal lehessen felelni (ABH 2001, 392, 396.).

A jelen ügyben az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének kérdése egyértelmű, arra igen vagy nem válasszal lehet felelni, tehát a törvény által meghatározott követelménynek eleget tesz.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 34/2005. (X. 20.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az OVB határozata a Magyar Közlönyben megjelent. Erre tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában hozott határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. február 13.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyne
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 988/H/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 16. számában.

7/2006. (II. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Kovács Péter és dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. § (3) bekezdése, valamint a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdés *p*) pontja alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 25. § (6) és (7) bekezdéseinek; a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 3. § *h*), *i*) pont 4. alpontjának, *k*) és *m*) pontjainak, 10. § (1) bekezdésének és 21. § (1) bekezdésének, 25/A. § (6) bekezdésének, 25/D. § (3) bekezdésének és 90. § (1) bekezdés *g*) pontjának, valamint (2) bekezdés *b*) pontjának; a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. § (1) és (4) bekezdéseinek; a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényt módosító 2001. évi CXVII. törvény 18. § (4) bekezdésének; továbbá a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint kiemelt támogatásokról szóló 326/2001. (XII. 30.) Kormányrendelet 4. § (2) bekezdés *a*) pontjának és 5. § (2) bekezdés *b*) pontjának, továbbá a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Kormányrendelet 4. § második mondatának és 6. § (1) bekezdésének az alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 26. § (1) bekezdésével kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/F. § (4) bekezdés második mondatának, a 2001. évi CXVII. törvény által módosított, az indítvány benyújtásakor hatályban lévő, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 10. §-ának, 13. § (1)–(5) bekezdéseinek és 21. §-ának, a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 2. § (2) bekezdésének, 6. § (1) bekezdés *e*) pontjának, 13. § (2) bekezdésének és 21. §-ának, továbbá a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint ki-

emelt támogatásáról szóló 326/2001. (XII. 30.) kormányrendelet 10. § (1) bekezdés *d*) pontjának, a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) kormányrendelet 8. § második mondatának, a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 17/2002. (II. 18.) kormányrendelet 6. § (3) bekezdésének, végül a birtokpolitika elveiről szóló 1010/2002. (II. 1.) kormányhatározatnak és a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításával összefüggő feladatokról szóló 1043/2002. (V. 4.) kormányhatározatnak az alkotmányossági felülvizsgálatára indult alkotmánybírósági eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény egészének, a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVIII. törvény 7. § (1) bekezdésének, továbbá a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint kiemelt támogatásáról szóló 326/2001. (XII. 30.) kormányrendelet egészének a megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Földalaptörvény), a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényt (a továbbiakban: Termőföldtörvény) módosító 2001. évi CXVII. törvény és a 2002. évi XXIII. törvény, valamint a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Földtörvény) módosításáról szóló 2001. évi CXVIII. törvény számos rendelkezése és a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint kiemelt támogatásáról szóló 326/2001. (XII. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban: R.1.), továbbá a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) kormányrendelet (a továbbiakban: R.2.) és a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 17/2002. (II. 18.) kormányrendelet (a továbbiakban: R.3.), valamint a birtokpolitika elveiről szóló 1010/2002. (II. 1.) kormányhatározat (a továbbiakban: H.1.) és a Nemzeti Földalapba tartozó földrészteltek hasznosításával összefüggő feladatokról szóló 1043/2002. (V. 4.) kormányhatározat (a továbbiakban: H.2.) alkotmányellenességének a megállapítására.

Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező indítványozók a termőföld kisajátítására, a családi gazdaságra, illetve a családi gazdálkodókra vonatkozó rendelkezéseket sérelmezték, és az elővásárlási és előhaszonbérleti jog jogosultjainak a termőföldtörvényben szabályozott sorrendjét, valamint az állam „előszerzési” jogára vonatkozó szabályokat kifogásolták. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2.1. Az indítványozók a Földalaptörvény számos rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát kérték beadványukban. Álláspontjuk szerint a Földalaptörvény 2. § (2) bekezdése sérti a jogbiztonságot azáltal, hogy a birtokpolitikai elveket nem törvény, hanem kormányhatározat szabályozza.

2.2. A tulajdonhoz való jogra, a piactudásra és a diszkrimináció-tilalomra hivatkozva kérték megsemmisíteni a 6. § (1) bekezdésének azt a részét, amely alapján a Nemzeti Földalap tulajdonába kerülnek azok a földek, amelyek az aranykorona hiány pótlását követően megmaradtak, illetve amelyek nem tartoztak egyik földalapba sem. Az indítványozók álláspontja szerint aránytalan szankció az „államosítás” arra az esetre, ha a szövetkezet elmulasztotta volna a maradvány földterületek magántulajdonba adását. Ezen túl tulajdonelvonás történik, mert a magántulajdonosok (a szövetkezetek akkori tagjai, azok, akiknek tagsági viszonya korábban valamilyen oknál fogva megszűnt, illetve a kárpótlásra jogosultak) joggal bízhattak tulajdonuk megszerzésében. A magántulajdon „államosítására” kerül tehát sor a Földalaptörvény 6. § (1) bekezdése alapján, anélkül, hogy a törvény kisajátítási eljárást rendelt volna el. Ezzel kapcsolatban kérték az indítványozók a Földtörvény módosításáról szóló 2001. évi CXVIII. törvény 7. § (2) bekezdése *a*) pontjának megsemmisítését is, mert az álláspontjuk szerint a szövetkezeti tulajdon elvonását valósítja meg.

2.3. A Földalaptörvény 8. § (1) bekezdése elővásárlási jogot biztosít az állam számára a Termőföldtörvény szerinti sorrendben. E rendelkezés az indítványok szerint sérti a tulajdonhoz való jogot, a magyar állam ugyanis a forgalmi viszonyokban „nem gazdasági szereplőként, hanem a közhatalom birtokosaként van jelen”. A Nemzeti Földalapról Szervezet (a továbbiakban: NFA) ugyanis, amely az elővásárlási jogot az állam képviseletében gyakorolja, nem a piac elvei szerint működő gazdasági társaság, hanem „meghatározott privilégiummal rendelkező és a többi piaci szereplő magatartását befolyásoló képződmény” – vélik az indítványozók.

2.4. Az indítványozók a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdését is támadták, amely alapján az államot megillető elővásárlási jog a termőföld és tanya ingyenes átruházása esetén is gyakorolható, ha az átruházás nem közeli hozzátartozó javára történt. Az indítványozók szerint a földtulajdonos, bár megvásárolhatja, hogy kinek ajándékozza el földjét, ha az ajándékozott nem a hozzátartozója, akkor az állam „beléphet” az ajándékozási szerződésbe, ezáltal az ajándékozási szándék, és így a tulajdonos rendelkezési jo-

ga sérelmet szenved. Az ajándékozott részére nyújtandó kártalanítási összeg viszont meg sem közelíti a földből a szakszerű gazdálkodás folytatásával nyerhető hasznot.

2.5. Több indítványozó kifogásolta a 8. § (3) bekezdést is, amely alapján az állam a tulajdonszerzéstől számított három éven belül kisajátíthatja a 2002. január elsejét követően vásárolt termőföldet, ha az nem a termőföldtörvényben meghatározott elővásárlásra jogosult tulajdonába került. Az indítványozó ezzel kapcsolatban a Földalaptörvény 22. § (2) bekezdésének *d*) pontját is sérelmezi, ez ugyanis módosítja a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendeletet akképpen, hogy lehetővé teszi az ingatlan kisajátítását a helyben lakók és a családi gazdaságok termőfölddel kapcsolatos igényeinek a kielégítése, valamint a spekulációs törekvések visszaszorítása érdekében. Az indítványok szerint ez ellentétes az Alkotmány 2. § (1), 8. § (2), 9. § (1) és 13. § (1) és (2) bekezdéseivel, és sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az indítványozók szerint nem felel meg a „kivételesség” Alkotmányba foglalt követelményének az az előírás, amely általánosan teszi lehetővé a termőföldek kisajátítását, és nem tekinthető „közérdeknek” a helyben lakók és a családi gazdaságok termőföld szükségleteinek a kielégítése. A diszkrimináció tilalmát sértőnek tartják a kérelmezők, hogy a Termőföldtörvény szerinti elővásárlásra jogosultak általi termőföldvétel esetében nem ad lehetőséget a törvény a kisajátításra. Az indítványozók szerint a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése önkényesen tesz különbséget a 2002. január elseje előtt és után vásárolt termőföldek között, előnyösebb helyzetbe hozva a korábban termőföldet vásárlókat. Ezen túl a jogbiztonságot sértőnek vélik, hogy a három éves határidő hosszú ideig bizonytalanságban tartja a termőföldet megszerző új tulajdonost.

2.6. Egy indítványozó a Földalaptörvénynek az indítvány benyújtásakor hatályos 13. § (2) bekezdését támadta, mondván a jogbiztonságot sérti, hogy az *e* bekezdésben foglalt „első sorban” kitétel lehetővé teszi „a földrészletek hasznosítását tetszés szerint kiválasztott vevők számára”.

2.7. Ugyanezen indítványozó szerint jogbiztonságot sértő a Földalaptörvény 21. §-a is, amely felhatalmazást ad a Kormány részére az NFA vagyonkezelése, hasznosítása részletes szabályainak a megalkotására. E rendelkezés alapján kérte egy másik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítását, mondván a Kormány nem tett eleget a Földalaptörvény 21. §-ában foglaltaknak, mivel nem alkotott rendeletet az NFA-hoz tartozó termőföldvagyon nyilvántartására, vagyonkezelésére és hasznosítására.

3.1. Az indítványozók a Termőföldtörvény több szakaszát is támadták alkotmánybírósági beadványukban.

Jogbiztonságot sértőnek és az Alkotmány 15. §-ába ütközőnek találták a „családi gazdaság” és a „helyben lakó” Termőföldtörvény 3. § *h*) és *m*) pontjaiban adott definícióját, és diszkriminatívnek a 3. § *i*) pont 4. feltételét, amely alapján az lehet családi gazdálkodó, akinek a bejelentett állandó lakóhelye legalább három éve a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van. Az indítványo-

zők szerint e megszorításnak nincs ésszerű indoka és korlátozza a fiatalok gazdálkodási lehetőségét. E rendelkezés és a 3. § *m)* pontja olyan feltételeket tartalmaz, vélik az indítványozók, amelyek indokolatlanul akadályozzák a tulajdonost tulajdonának elidegenítésében.

Az indítványok jogbiztonságot sértőnek tartják a mezőgazdasági tevékenységnek a Termőföldtörvény 3. § *k)* pontjában foglalt definícióját is, amiért az nem felel meg a mezőgazdasági tevékenység KSH által azonosítható besorolásának.

Egy alkotmányjogi panasznak nevezett, de valójában utólagos normakontrollra irányuló indítvány azt sérelmezi, hogy a családi gazdaság formában való működést csak több személynek engedi meg a Termőföldtörvény, és az indítványozó egy személyben nem lehet családi gazdálkodó. Emellett, az indítványozó az alkotmányellenesnek tartott jogalkalmazói gyakorlat megváltoztatása érdekében kezdeményezte a Termőföldtörvény 3. § *h)*, *i)* és *j)* pontjait értelmező joggyakorlat alkotmányossági vizsgálatát.

3.2. A Termőföldtörvény 10. §-ába foglalt elővásárlási sorrendet és a 21. § által megállapított előhaszonbérleti sorrendet kifogásolta több indítványozó. Álláspontjuk szerint az elővásárlási jog biztosításának nincs olyan ésszerű indoka, amely a szerződési szabadság ilyen mérvű korlátozását tenné szükségessé. Emellett, véleményük szerint a tulajdonhoz való jogot is aránytalanul korlátozza az elővásárlási jog, a termőföld művelési ág szerinti hasznosításának ugyanis nem ez a jogintézmény az elsődleges eszköze, és nincs arra biztosíték, hogy az elővásárlásra jogosult ténylegesen meg is műveli a földet, hiszen a Termőföldtörvény kizárólag a családi gazdálkodó esetében írja elő feltételként, hogy a gazdálkodónak mezőgazdasági termelőnek kell lennie. A tulajdonhoz való jogot sértőnek tartják az indítványozók a helyben lakó szomszéd, illetve a helyben lakó részére biztosított elővásárlási, előhaszonbérleti jogot is. Az előhaszonbérlet esetében a tulajdonjog sérelme még nyilvánvalóbb, mint az elővásárlás esetében, írják az indítványozók, a haszonbérlet során ugyanis a bérlő kiválasztása bizalmi kérdés. A tulajdonos elemi érdeke, hogy a haszonbérlő megtegyen minden szükséges intézkedést a föld termőképességének a megtartása érdekében. Különösen sérelmesnek tartják az indítványozók, hogy az NFA az elővásárlási, előhaszonbérleti sorrendben megelőzi a ténylegesen mezőgazdasági tevékenységet folytató haszonbérlőket, felesbérlőket, részesművelőket. Ez a szabály az utóbbiak vállalkozáshoz való jogát sérti – vélik a beadványt benyújtók.

Az elővásárlás és az előhaszonbérlet sorrendjét megállapító szabályt az indítványozók a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartják, a jogalkotó ugyanis „a családi gazdálkodó elővásárlási jogát és előhaszonbérleti jogosultságát a közös háztartásban élő családtag elé helyezte”. Ehhez kapcsolódóan támadja a Termőföldtörvényt módosító 2001. évi CXVII. törvény 18. § (4) bekezdését az indítványozók egyike, mondván a „privilegizált helyzethez elég a családi vállalkozóvá válás ígérete”.

3.3. A kérelmezők szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértőek és az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe ütközőek a Termőföldtörvény 13. § (1)–(5) bekezdései. Az indítvány benyújtásakor hatályban lévő jogi szabályozás alapján az NFA mint haszonbérbe adó ötven évre szóló haszonbérleti szerződést köthetett, más földtulajdonos viszont csak tíz évre szólót.

3.4. A Termőföldtörvény 25/A. § (6) bekezdése alapján a földhasználati szerződés bejelentésének elmulasztása a szerződés érvénytelenségét vonja maga után. Az indítványozók szerint e szabály sérti a jogállamiság alkotmányos elvét, aránytalan szankciót rendel ugyanis e mulasztáshoz. Az egyik indítványozó az e rendelkezésre visszautaló 25/D. § (3) bekezdést is alkotmányosértőnek tartja.

3.5. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést lát a kérelmezők egyike abban, hogy az Országgyűlés mind eddig nem alkotta meg a Termőföldtörvény 26. § (1) bekezdésében előírt birtokrendezési törvényt.

3.6. Egy másik indítványozó pedig a jogbiztonságot sértőnek tartja a Termőföldtörvény 90. § (1) bekezdés *g)* pontját, amely felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy rendelettel állapítsa meg a családi gazdaságok létrehozására, nyilvántartásba vételére és működésére vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat. Az indítványban foglaltak szerint a Termőföldtörvény a családi gazdálkodó fogalmának meghatározásán túl a családi gazdaságról érdemi rendelkezést nem tartalmaz, „ezért alkotmányosan megengedhetetlen végrehajtási jogszabályra bízni a jogintézmény voltaképpeni teljes szabályozását”. Ugyanezt a kifogást fogalmazza meg a kérelmező a Termőföldtörvény 90. § (2) bekezdés *b)* pontja vonatkozásában, amely felhatalmazást ad a szaktárca minisztere számára, hogy a földminősítés részletes szabályait rendeletben szabályozza.

4.1. Néhány indítványozó a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütközőnek tartja a Földtörvény indítvány benyújtásakor hatályban volt 12/F. § (4) bekezdés második mondatát, amely szerint az osztatlan közös tulajdon megosztását lehetőség szerint a földrészlet legjobb minőségű területén kellett kezdeni. Az indítványozó szerint e szabály következtében hátrányos helyzetbe kerülnek azok, akik a megosztást nem kérték vagy kérhették. Az indítványozók egyike az Alkotmánybíróságtól jogtechnikai okokból kérte a 12/F. § egészének a megsemmisítését és meghatározta e szakasz egyes bekezdéseinek szerinte helyes sorrendjét. Ugyanezen indítványozó a jogállamiságot sértőnek tartja, hogy ha a tulajdonostársak közötti egyezség hiányában sorsolás dönt a kiosztás sorrendjéről, akkor a sorsolás ellen a körzeti földhivatalnál a megyei földhivatalhoz címzett kifogás nyújtható be. A problémát abban látja az indítványozó, hogy e kifogás elutasítását követően nincs további jogorvoslati lehetőség.

4.2. Végül konkrét alkotmányjogi indok nélkül sérelmezi az indítványozó a Földtörvényt módosító 2001. évi CXVIII. törvény 7. § (1) bekezdését, mondván „nem vihető keresztül, hogy a törvény 7. §-a csak a földkiadásokkal kapcsolatos, el nem bíralt ügyekre terjeszti ki a hatályát”.

5. Egyes indítványozók az R.1. egészének, más indítványozók csupán e rendelet 10. § (1) bekezdés *d*) pontjának a megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Több kérelmező diszkriminatívnak, a jogállamiságot sértőnek és az egyesülési szabadságba ütközőnek tartja, hogy a családi gazdálkodó csak akkor jogosult a támogatás igénybevételére, ha rendelkezik a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége ajánlásával. Az Alkotmánybírósághoz utóbb érkezett beadványok az R.1. azon előírásait támadják, amelyek szerint a családi gazdaság csak akkor vehető nyilvántartásba, ha a családi gazdálkodó nyilatkozik arról, hogy élethivatásszerűen végez mezőgazdasági tevékenységet, továbbá a családi gazdaságot törlik a nyilvántartásból, ha az előbbi kötelezettséget a családi gazdálkodó 2005. január elsejéig nem teljesítette [4. § (2) bekezdés *a*) pont, 5. § (2) bekezdés *b*) pont]. Az indítványozó szerint ez az előírás túlzott mértékben korlátozza a családi gazdálkodók vállalkozási szabadságát, és hátrányos helyzetbe hozza őket a mezőgazdasági termelőkhoz képest, akikkel különben mind adózási, mind támogatási szempontból azonos elbírálás alá esnek.

6. Az R.2. 4. § második mondatában található „rangsor” kifejezést sérelmezte az indítványozók egyike. Álláspontja szerint sérti a normavilágosság követelményét, hogy e rendelet nem a Termőföldtörvény által használt „sorrend” kifejezést használja. Ez okból kérte az indítványozó az R.2. 6. § (1) bekezdésének a megsemmisítését is.

Több kérelmező kifogásolta az R.2. 8. § második mondatát, amely szerint az R.2. rendelkezéseit a földhivatalhoz 2002. február 22-től benyújtott kérelmek esetében kell alkalmazni.

7. Az R.3. indítvány benyújtásakor hatályos 6. § (3) bekezdése alapján az NFA, ha a vagyonkezelésében lévő föld hasznosításával általa megbízott a szerződésben vállalt kötelezettségét nem teljesíti, a szükséges feladatok elvégzésével a Növény- és Talajvédelmi Szolgálatot bízta meg. Az egyik indítványozó szerint e rendelkezés előnyben részesíti a Növény- és Talajvédelmi Szolgálatot más gazdasági szereplőkhöz képest, és ezzel a tulajdoni formák egyenrangúságának alkotmányos követelményét és a diszkrimináció tilalmát sérti.

8. Végül számos indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a H.1. és a H.2. megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezések pontos megjelölése nélkül kérte néhány indítványozó a Földalaptörvény és az R.1. egészének a megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, valamint az igazságügy-minisztert.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítványok által 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.”

„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.”

„15. § A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

„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 Földalaptörvénynek, a Termőföldtörvénynek és a Földtörvénynek az indítványozók által sérelmezett, az indítványok elbírálásakor hatályban lévő rendelkezései:

Földalaptörvény: 2. § (2) „A tulajdonosi jogok gyakorlása és a Nemzeti Földalap rendeltetészerű hasznosítása a földbirtok-politikai irányelvek szerint történik. A földbirtok-politika irányelveit – ideértve a szociális földprogram szempontjait is – országgyűlési határozat állapítja meg. A földbirtok-politikai irányelvek érvényre juttatásáról, valamint a szükséges feltételek megteremtéséről a Kormány gondoskodik.”

8. § (1) „Az államot a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.) szerinti sorrendben elővásárlási jog illeti meg minden termőföldre, kivéve azt, ami a Tft. hatálybalépése előtt zártkerti földrészetnek minősült (a továbbiakban: zártkerti föld). Az elővásárlási jogot az állam képviselőjében a Nemzeti Földalaprkezelő Szervezet gyakorolja.

(2) A tulajdonos a vételi ajánlatot a Nemzeti Földalaprkezelő Szervezetnek köteles megküldeni.

(3) A helyben lakók termőföldigényének kielégítése, gazdálkodási alapjának megteremtése, a földspekulációs törekvések visszaszorítása, a települések népességmegtartó képességének megőrzése, illetve elősegítése céljából – 2002. január 1. után vásárolt föld esetén – a Magyar Állam javára kisajátításnak van helye. E címen nem sajátítható ki az a termőföld, amely a Tft.-ben meghatározott elővásárlásra jogosult tulajdonába került. A kisajátítás iránti kérelmet – az erre irányadó szabályok szerint – a tulajdon-szerzést követő három éven belül az érintett földrészet fekvése szerinti települési önkormányzat véleményének

beszerzése után a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet terjesztheti elő.

(4) Az (1) bekezdés szerinti, államot megillető elővásárlási jog – a hozzátartozó (Ptk. 685. § b) pont) javára történő tulajdon-átruházás kivételével – termőföld, illetve tanya tulajdonának részben, vagy egészben ingyenes átruházása esetén is gyakorolható. Ebben az esetben az ingyenesen, vagy részben ingyenesen szerző fél kötelezettsége helyébe a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – kisajátítási kártalanításra irányadó szabályok szerinti – fizetési kötelezettsége lép. A fizetési kötelezettség mértékének megállapítása és a kötelezettség teljesítése tekintetében egyebekben a kisajátítási eljárásra vonatkozó szabályok az irányadók.”

21. § „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályait rendeletben állapítsa meg.”

Termőföldtörvény: 3. § „h) családi gazdaság: legfeljebb 300 hektár nagyságú termőföld (ideértve a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földet is) tulajdonával, illetőleg haszonbérletével, használatával rendelkező gazdálkodó család valamennyi termőföldje, az ahhoz tartozó leltárban megjelölt ingatlan és ingó vagyontárgyak (épület, építmény, mezőgazdasági berendezés, felszerelés, gép, állatállomány, készlet stb.) hasznosításával, legalább egy családtag teljes foglalkoztatásán és a többi családtag közreműködésén alapuló gazdálkodási forma;”

„i) a családi gazdálkodó: a családi gazdaságot a családi gazdaság központja szerint illetékes megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal nyilvántartásába bejegyeztető személy, aki [...]

4. legalább 3 év óta a bejelentett állandó lakhelye a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van;

j) a gazdálkodó család tagjai: a családi gazdálkodó, annak házastársa, élettársa, kiskorú gyermeke, unokája, valamint a gazdálkodó család tagjaként bejelentkezett nagykorú gyermeke, szülője; gyermekén az örökbe fogadott, a mostoha és a nevelt gyermeket is érteni kell;

k) mezőgazdasági tevékenység: növénytermesztés, kertészet, állattenyésztés, halászat, haltenyésztés, szaporító anyag termesztés, vadgazdálkodás, erdőgazdálkodás, vegyes gazdálkodás;”

„m) helyben lakó:

1. az a magánszemély, akinek bejelentett lakóhelye legalább három éve azon a településen van, amelynek közigazgatási területén a termőföld vagy tanya fekszik;

2. az a magánszemély, akinek legalább három éve a bejelentett lakóhelye olyan településen van, amelynek közigazgatási határa a termőföld vagy tanya fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 15 km távolságra van;

3. az i) pont 3. alpontja szerinti szakirányú képzettséggel rendelkező, helyben lakást és mezőgazdasági tevékenység élethivatásszerű folytatását vállaló magánszemély;

4. az olyan jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek bevétele több mint 50%-ban a k) és l) pontok szerinti mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységből származik, és székhelye az 1–2. alpontban meghatározott településen van; és

5. természetes személy esetében családi gazdálkodó vagy nyilvántartási (regisztrációs) számmal rendelkező őstermelő, illetőleg egyéni mezőgazdasági vállalkozó, vagy a 4. alpont alatti szervezet természetes személy tagja vagy részvényese;”

10. § (1) „Termőföld vagy tanya eladása esetén – ha törvény másként nem rendelkezik – az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg:

a) a haszonbérlet, felesbérlet és részesművelőt; jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet haszonbérlet esetén annak helyben lakó természetes személy tagját, illetve helyben lakó részvényesét;

b) a helyben lakó szomszédot;

c) a helyben lakót;

d) a magyar államot a Nemzeti Földalapról szóló törvényben foglaltak szerint.”

21. § (1) „A termőföldre és tanyára az alábbi sorrendben előhaszonbérleti jog illeti meg:

a) a volt haszonbérlet, illetve ha a volt haszonbérlet a tulajdonos hozzájárulásával ültetvényt telepített vagy halastavat létesített, az általa kijelölt személyt feltéve, hogy a haszonbérlet nem a tulajdonos azonnali hatályú felmondása következtében szűnt meg;

b) a helyben lakó szomszédot;

c) a helyben lakót.”

25/A. § „(6) A földhasználati szerződés bejelentésének elmulasztása a szerződés érvénytelenségét vonja maga után. [...]”

25/D. § „(3) A szerződések benyújtására, ennek elmulasztására, valamint a szerződések nyilvántartásba vételére a 25/A.–25/C. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a szerződés benyújtásának elmulasztása esetén a szerződésből származó jogokat és kötelezettségeket nem létezőnek kell tekinteni. [...]”

26. § „(1) A tulajdonosok széttagolt külterületi termőföldjeinek összevonásával, a természeti adottságokhoz jobban igazodó termelési feltételek, kedvezőbb üzemi méretek, az együttesen művelhető családi birtokok kialakítása céljából a település területére vagy annak természetes határokkal elkülöníthető egy részére kiterjedő birtokrendezési eljárást kell lefolytatni. Az általános birtokrendezési eljárásra a külön törvény rendelkezései az irányadók.”

90. § „(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendelettel megállapítsa [...]

g) a családi gazdaságok létrehozására, nyilvántartásba vételére és működtetésére vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat.

(2) Felhatalmazást kap a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, hogy [...]

b) a földminősítés részletes szabályait rendelettel megállapítsa.”

A Termőföldtörvényt módosító 2001. évi CXVII. törvény:

18. § „(4) A családi gazdálkodóra irányadó szabályok vonatkoznak arra a személyre is, aki vállalja, hogy a mezőgazdasági, illetve mezőgazdasági és kiegészítő tevékenység élethivatásszerű folytatását 2005. január 1. napjáig megkezdi, feltéve, ha a családi gazdálkodóra vonatkozó egyéb feltételeknek megfelel. Ha e kötelezettségének határidőre nem tesz eleget, az eddig felvett támogatások jogtalanul felvett támogatásnak minősülnek.”

Földtörvény: 12/F. § „(1) Amennyiben a földkiadási eljárás eredményeként létrejött osztatlan közös tulajdon tulajdonostársait megillető tulajdoni hányadokat az ingatlan-nyilvántartásba már jogerősen bejegyezték, az illetékes körzeti földhivatalnál bármely tulajdonostárs kérelmével e törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül, a továbbiakban évente március 1-jéig kezdeményezheti az ingatlan megosztását annak érdekében, hogy saját tulajdoni hányadát önálló ingatlanként kaphassa meg. [...]

(4) A kérelem alapján a körzeti földhivatal meghatározza a földrészlet megosztásának módját, megállapítja a megosztás kiindulási helyét és irányát figyelemmel a talajvédelmi szempontokra is. [...]

(9) A földrészlet megosztására csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz a megosztandó ingatlant terhelő és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok jogosultjai, valamint az érintett szakhatóságok hozzájárultak.”

3. Egyéb, az indítványozók által kifogásolt, az indítványok elbírálásakor hatályban lévő jogszabályi rendelkezések:

A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (Ámt.):

25. § „(6) Ha a szövetkezet (jogutódja) az (1) és a (3) bekezdésben foglaltaknak a földkiadás befejezését követő 60 napon belül nem tesz eleget, a maradvány termőföldek e törvény erejénél fogva a Magyar Állam tulajdonába és a Magyar Nemzeti Földalap Kht. kezelésébe kerülnek, kivéve a védett vagy védelemre tervezett területek.

(7) Aki a vagyonnevesítés szabályai szerint jogosultságát hitelt érdemlően igazolja, a Nemzeti Földalap földkészletéből termőföldet igényelhet vagy pénzbeni kártalanításra tarthat igényt 4000 Ft/AK értéken.”

A kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet: 4. § „(1) Ingatlant kisajátítani az alábbi célokra lehet: [...] p) a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény 8. §-a alapján a helyben lakók és a családi gazdaságok termőfölddel kapcsolatos igényeinek kielégítése, valamint a spekulációs törekvések visszaszorítása érdekében;”

R.1.: 4. § „(2) Az FM hivatal a családi gazdaságot akkor veszi nyilvántartásba, ha a családi gazdálkodó

a) a kitöltött kérelemhez a 2. számú melléklet szerinti nyilatkozatot csatol arról, hogy a Tv. szerint élethivatásszerűen kívánja végezni a mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységet;”

5. § „ (2) A családi gazdaságot ugyancsak törli az FM hivatal a nyilvántartásból, ha a családi gazdaság [...] b) nem tett eleget azon feltételnek, miszerint élethivatásszerűen mezőgazdasági és mezőgazdasági kiegészítő tevékenységet végez.”

R.2.: 4. § „A szerződés az elővásárlásra jogosult és az eladó között az elővásárlásra jogosult elfogadó nyilatkozatának az eladóval történt közlésével jön létre. Több elővásárlásra jogosult elfogadó nyilatkozata esetén a szerződés a rangsorban előrébb állóval, több, azonos helyen álló elővásárlásra jogosult esetén pedig az eladó választása szerinti személlyel jön létre.”

6. § „(1) Az előhaszonbérleti jog gyakorlásával összefüggő eljárásra az 1–4. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

8. § „Ez a rendelet 2002. február 22-én lép hatályba.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság először a Földalaptörvény termőföld kisajátítására vonatkozó szabályainak az alkotmányosságát vizsgálta. A Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése alapján a 2002. január elsejét követően vásárolt termőföldet az állam a tulajdonszerzéstől számított három éven belül kisajátíthatja, ha azt nem a Termőföldtörvényben meghatározott elővásárlásra jogosult szerezte meg.

Az indítványozók szerint nem kivételes és nem közérdekű, ezért az Alkotmány 13. § (2) bekezdését sértő a kisajátítás lehetősége; a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, hogy az elővásárlásra jogosult által megszerzett termőföld esetében nincs lehetőség kisajátításra; és jogbiztonságot sértő a három éves időtartam, amely alatt lehetősége van az államnak a kisajátításra.

1.1. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen, közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmány maga határozza meg a kisajátítás feltételeit, azt, ahogyan végső soron a tulajdon értékét garantálja. Minthogy a kisajátítás az egyetlen törvényes eszköz a tulajdon elvonására, az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania arra, hogy a jogalkotó valóban kivételes eszközként és valamely közérdekű cél érdekében alkalmazza azt.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, van-e a kisajátítási szabályok bevezetésének közérdekű célja, és hogy e kitűzött cél elérését szolgálja-e a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése.

A Földalaptörvény kisajátítási szabályaihoz két különböző jogalkotói cél rendelhető. A tulajdonelvonás lehetősége a jogszabály követését biztosító eszközként került a Földalaptörvénybe arra az esetre, ha a termőföld a Termőföldtörvény és a Földalaptörvény hatályos rendelkezéseit megszegve kerülne a vevő tulajdonába. Ezt valószínűsíti, hogy a 8. § (3) bekezdés kizárólag a 2002. január elseje után vásárolt föld esetében teszi lehetővé a kisajátítást, és az is, hogy három évig az a személy számíthat ter-

mőföldtulajdonának elvonására, aki nem a hatályos jogszabályok szerint szerezte meg a földet. Nem sajátítható ki az a termőföld, amely a Termőföldtörvényben meghatározott elővásárlásra jogosult tulajdonába került.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének megfelelő tulajdonelvonás nem szolgálhat a jogszabályi rendelkezések követésének biztosítékául. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a normakövetést szankciók kilátásba helyezésével érje el. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátításnak a rendeltetése azonban nem a joghátrány-okozás, hanem az, hogy ha valamely közérdekű cél másképpen nem érhető el, megfelelő kártalanítás mellett végső eszközként sor kerülhessen tulajdonelvonásra. A jogszabályi rendelkezések követésének kikényszerítése önmagában nem fogadható el a kisajátítás legitim indokaként.

A Földalaptörvényben szereplő kisajátítási rendelkezés alkotmányos célja a földbirtok politika érvényesítése, az NFA-n keresztül a termőföld „eljuttatása” az azt megművelőkhez: a föld használóihoz és a helyben lakókhoz.

A földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzőire korábbi határozatában már utalt az Alkotmánybíróság. Hangsúlyozta, hogy a föld – más természeti erőforrásokhoz hasonlóan – korlátozott mértékben áll rendelkezésre, nem szaporítható és mással nem helyettesíthető. A „termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez”. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.] A termőföldnek egy országon belüli mennyisége adott, az nem növelhető. A rendelkezésre álló föld viszont korlátlan ideig használható, nem amortizálódik. Mindezek a körülmények indokolhatják a földtulajdonosok termőfölddel való rendelkezési jogát korlátozó közérdekű beavatkozást.

Az Alkotmánybíróság mindaddig közérdekű célként fogadja el a Kormány és az Országgyűlés földbirtok politikai célkitűzéseinek az érvényesítését, ameddig azok az Alkotmány keretei között maradnak: fogalmilag és nyilvánvalóan nem zárják ki a piacgazdaság létét, és tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül nem korlátoznak egyéb jogot. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.]

Jelen ügyben a Földalaptörvény megalkotásának alkotmányos célja a 48/2002. (VII. 19.) OGY határozatban körvonalazott földbirtok politikai elvek érvényre juttatása, ezért nincs jelentősége annak, hogy jelenleg a törvényhozó által a Földalaptörvényben közérdekűként megjelölt cél és a kisajátítás valóságos indoka között nincs összhang. A Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése a kisajátítás közérdekű okaként a helyben lakók termőföldigényének kielégítését, a földspekulációs törekvések visszaszorítását, a települések népességmegtartó képességének megőrzését, elősegítését jelölte meg. Ezt a célt a 2001-ben elfogadott Földalaptörvényt módosító 2002. évi XXIV. törvény sem változtatta meg. A Nemzeti Földalapba tartozó termőföld-vagyont a Földalaptörvény 13. § (1) bekezdése alapján az NFA a földrésztlet eladásával, haszonbérbe adásával vagy

vagyonkezelésbe adásával hasznosítja. Ennek során előnyben kell részesíteni a földbirtok politikai irányelvekben meghatározott feltételeknek megfelelő személyeket [Földalaptörvény 13. § (3) bekezdés]. A földbirtok politikai irányelvekről szóló 48/2002. (VII. 19.) OGY határozat azonban elsődleges célként a földhasználók helyzetének stabilizálását, fejlődésének elősegítését jelöli meg, és csak másodsorban említi a családi gazdaságok kialakítását, megerősítését. A kisajátítás tehát elsősorban nem a jogalkotó által a kisajátítás közérdekű okaként megjelölt cél: a helyben lakók és a családi gazdaságok termőfölddel kapcsolatos igényeinek a kielégítését szolgálja. A földhasználók (haszonbérlet, felesbérlet, részes művelő) érdekei ugyanis az OGY határozat eredményeként elsőbbséget élveznek. E sorrendbeli módosítás azonban nem változtat azon, hogy a kisajátítás végső célja a termőföld eljuttatása azok számára, akik annak művelésével hivatásszerűen foglalkoznak.

1.2. Az Alkotmány kivételesen és közérdekből teszi lehetővé a tulajdonelvonást. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt vizsgálta, a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdésében foglaltak megfelelnek-e a kivételesség követelményének.

Az Alkotmánybíróság a kivételesség körében értékeli, hogy a közérdekű cél megvalósítása érdekében a kisajátítás elkerülhetetlenül szükséges eszköz-e. A kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy „a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg”. (479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665, 667.) Ilyen kivételes esetnek tekinti az Alkotmánybíróság, ha valamely alkotmányos közérdekű cél elérése érdekében a tulajdon állam általi megszerzése elengedhetetlen, és e tulajdont az állam polgári jogi jogügyletek útján nem képes megszerezni. A jogszabályoknak tehát – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire kell korlátozniuk a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása végső soron csak a tulajdon elvonásával lehetséges. [35/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABK 2005. szeptember, 529, 533.]

A jogalkotó álláspontja szerint a „birtokpolitikai célkitűzések megvalósításához, a gazdaságos birtokstruktúra, a családi gazdaságok kialakulásának elősegítése érdekében nem nélkülözhető az állam fokozottabb szerepvállalása a földpiac élénkítésében. Ezért szükség van a termőföldre az államot megillető elővásárlási jog biztosítására”. A gazdaságos birtokstruktúra kialakításához tehát a kisajátításnál enyhébb eszköz is elegendő: az állami elővásárlási jog biztosítása. Márpedig a tulajdon közhatalmi eszközökkel tör-

tendő elvonása nem alkalmazható más, a közérdekű célok elérésére alkalmas enyhébb eszközök igénybevétele mellett, illetve helyett.

Az elővásárlási jog az alábbiak szerint enyhébb eszköz, mint a törvényen alapuló kisajátítás. Az Alkotmány 13. §-a a már meglévő tulajdont védi; a tulajdonjog megszerzése előtt gyakorolt elővásárlási jog – amellyel minden földet vásárlónak számolnia kell – nem korlátozza alkotmányserető módon a tulajdonhoz való alkotmányos jogot. Az elővásárlási jog a termőföld tulajdonosát ugyanis annyiban akadályozza a tulajdonával való rendelkezésben, hogy nem választhatja meg szerződő partnerét. A szerződő partner személyének az anonim piaci tranzakciókban akkor van jelentősége, ha a vevőként jelentkezők a piac szempontjából releváns tulajdonságukban különböznek egymástól. A föld eladásakor a fizetőképesség lehet a szerződési partnerek közötti lényeges különbség. Ebből a szempontból az NFA semmiképpen nem minősül rosszabb adósnak, mint bármely piaci szereplő. A szerződés tartalma pedig a Ptk. 373. § (2) bekezdése alapján változatlan marad. Az elővásárlási jog ezért nem jelent alkotmányellenes alapjog-korlátozást.

A Földalaptörvény alkotmányos célja az Országgyűlés által megjelölt földbirtok politikai elvek érvényesítése. E közérdekű célt az államnak – és a képviselőletében eljáró NFA-nak – az alapjogok lehető legkisebb sérelmével kell megvalósítania. A kisajátítás az adott szabályozásban minden nehézség nélkül pótolható enyhébb eszköz alkalmazásával. A Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése ezért nem felel meg a kivételesség alkotmányos követelményének.

A kisajátítási szabály szükségtelen azért is, mert kizárólag olyan esetekben alkalmazható, amikor az NFA nem élt a Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdés *d*) pontjában biztosított elővásárlási jogával. A Termőföldtörvény és a Földalaptörvény sem kötelezi az államot vételi ajánlatának benyújtására. Ez azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy ha az NFA bármely okból (például forráshiány vagy az államszervezet nehézkes működése miatt) elmulasztja beadni vételi ajánlatát, akkor az állam utólag újabb lehetőséget kap a szóban forgó termőföld tulajdonjogának megszerzésére, mégpedig a legdrasztikusabb eszköz, a kisajátítás alkalmazásával. A kisajátításnak jelenleg minden esetben tényleges előfeltétele, hogy az NFA ne gyakorolja elővásárlási jogát, jöllehet erre a törvény szerint joga van. A tulajdonelvonás utó-elővásárlási jellegét igazolja a Földalaptörvényben a kisajátításra megszabott, a kisajátítandó föld megvásárlásától számított három éves határidő is. Ez a relatív határidő semmiképpen nem állhat kapcsolatban valamilyen racionálisan belátható – és alkotmányosan védett – közérdekkel. Ha egy földterület megszerzése közérdek, akkor e közérdek fennáll a tulajdon-szerzés időpontjától és jogcímétől függetlenül. [A Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése alapján 2002. január elseje óta az állam – elővásárlási jogával élve – bármelyik eladásra kínált termőföldet megszerezheti. Kisajátításra viszont csak a 2002. január elsejét követően vásárolt termőföld esetében van lehetőség.] A kisajátítási jog ilyen

feltételekkel történő megadása a földtulajdonos alkotmányos jogának szükségtelen korlátozása.

Ha a Földalaptörvény és a Termőföldtörvény címzettjei követik e jogszabályok rendelkezéseit és az állam él az e jogszabályokban biztosított elővásárlási jogával, akkor nem állítható, hogy a földbirtok politikai cél szükségképpen és kizárólag a kisajátítás eszközével érhető el.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdését a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Ugyanezen okból semmisítette meg az Alkotmánybíróság a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdésének *p*) pontját is, az ugyanis a Földalaptörvény szóban forgó rendelkezése alapján, a helyben lakók és a családi gazdaságok termőfölddel kapcsolatos igényeinek kielégítése, valamint a spekulációs törekvések visszaszorítása érdekében teszi lehetővé a kisajátítást.

Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. §-a – és azzal összefüggésben a 8. § (2) bekezdése – alapján elvégzett alkotmányossági vizsgálat eredményeként alkotmányellenesnek nyilvánította a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdését, szükségtelenné vált annak az indítványnak az érdemi elbírálása, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 9. § (1) bekezdésére és a 70/A. §-ára hivatkozva kifogásolta a kisajátítási szabályt.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság a következőkben együtt vizsgálta a Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdését, amely az elővásárlási jog sorrendjét állapítja meg, és a Földalaptörvénynek az állam számára elővásárlási jogot biztosító 8. § (1) bekezdését.

Az indítványozók álláspontja szerint a jelenleg hatályos Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdése túl széles körben biztosít elővásárlási jogot, aránytalanul korlátozva ezzel a szerződési szabadságot. Az indítványozók emellett a tulajdonhoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának tartják, hogy az NFA megelőzi a haszonbérelő, a felesbérelő és a részesművelő elővásárlási jogát. A Termőföldtörvény jelenleg hatályban lévő 10. § (1) bekezdésében az elővásárlásra jogosultak köre jelentős mértékben megváltozott, és a magyar államot jelenleg a jogosultak közül az utolsó helyen illeti meg az elővásárlás joga.

1.1. Az elővásárlási jog jogszabályban történő biztosítása mind a tulajdonos, mind a szerző fél szerződési szabadságát korlátozza. Az Alkotmány 9. §-a védelmi körébe tartozó szerződési szabadság a tulajdonos számára a tulajdonjogból fakadó rendelkezési jog egyik megvalósulása. Az alkotmánybírósági gyakorlatban az elővásárlási jog tartalmilag a tulajdonost megillető rendelkezési jog korlátozását jelenti. Ez a korlátozás a vevőválasztási szabadságot érinti, és ezt is csak abban az esetben, ha az elővásárlásra jogosult a vevő ajánlatáéval azonos tartalommal és feltételekkel kész a tulajdonossal szerződést kötni. [Elő-

ször lásd 18/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 110, 112.]

Az Alkotmánybíróság a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog alkotmányosságát elsőként a termőföld tulajdonosának az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joga szempontjából vizsgálta. Jogszabály akkor alapíthat elővásárlási jogot, ha a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozása szükséges és arányos valamely alkotmányos cél elérése érdekében. A tulajdonjog korlátozása szükségességének vizsgálatánál ugyanakkor figyelembe kell venni az Alkotmány 13. § (2) bekezdését, amely a tulajdonelvonáshoz csak a közérdek meglétét követeli meg. Ennél szigorúbb szükségesség ezért a tulajdonhoz való jog korlátozásakor sem alkotmányos követelmény. A közérdekűség vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a tulajdonkorlátozás vagy tulajdonelvonás gyakran „közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a „köz” javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében”. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382.]

Jelen esetben az állam birtokpolitikájának a megvalósítása érdekében indokolt az elővásárlási jog megállapítása. Termőföld vagy tanya eladása esetében a jogszabály által megállapított elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz, a termőföldet hivatásszerűen művelőkhez. A Termőföldtörvény ezért elsősorban a földet megművelő használókat részesíti előnyben, másodsorban, a helyben lakók körében előnyt élveznek a családi vállalkozók, a nyilvántartási számmal rendelkező őstermelők és az egyéni mezőgazdasági vállalkozók. [10. § (2) bekezdés] Ráadásul, a Termőföldtörvény 10. § (3) bekezdése alapján nem korlátozza a tulajdonost az elővásárlási jog közeli hozzátartozók és tulajdonostársak közötti adásvétel esetén. Mindezek alapján az elővásárlási jog jelen esetben olyan méltányolható okon alapul, amely alkalmas a kitűzött célok elérésére és azokkal arányban álló sérelmet okoz a termőföld vagy tanya tulajdonosának, akit csupán vevőválasztási szabadságában korlátoz ez az intézkedés.

1.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmányosértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon. A továbbiakban ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a szerző fél vonatkozásában az elővásárlási jog jogszabályi kikötése nem korlátozza-e alkotmányellenes módon a szerződési szabadságot.

A szerződési szabadság visszavezethető az emberi méltóság egyik lényeges aspektusát alkotó általános cselekvési szabadságra. A cselekvési autonómia a jogügyletek létrehozásának szabadságában nyilvánul meg, és abban, hogy e szabadság önálló, minden hatalmi befolyástól mentes döntési jogot biztosít e jogügyletekben. Az, hogy a szerződési szabadság joga végső soron az emberi méltósághoz való jogból levezethető, nem jelenti azt, hogy az

egyszermind alapjogi védelmet is kap. A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság nem az egyén legbensőbb szféráját érintő megállapodások megkötésének szabadságával azonosítja, hanem ennél szűkebben, az egyén gazdasági életben való részvételét biztosító jogként részesíti védelemben, és azt hangsúlyozza, hogy a szerződési szabadság a piac működésének és a gazdasági versenynek az egyik fontos feltétele. Ebből következik az, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatban a szerződési szabadság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében biztosított piaccgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak (de nem alapvető jognak) minősül [először lásd: 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 153.]. A gazdasági verseny szabadságáról rendelkező alkotmányos szabály [9. § (2) bekezdés] is a szerződési szabadság biztosítását követeli meg [61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 358, 360.]. Az Alkotmányból így módon levezetett szerződési szabadság korlátozása akkor nem alkotmányosértő, ha a korlátozásnak ésszerű indoka van. [16/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 466.; 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995, 333.]

Jelen esetben a korlátozás csak a termőföldre vonatkozik, és annak a megszerzését sem zárja ki teljes mértékig a törvényhozó, hanem csupán elővásárlási jog kikötésével korlátozza a tulajdonszerzést. Az elővásárlási jog kikötése a szerző fél szempontjából korlátozza ugyan a szerződési szabadságot, de ennek ésszerű indoka van. Ahhoz, hogy a földtulajdonosok és a földhasználók halmazai közötti átfedés növekedését célzó állami földbirtok politika megfelelően érvényesülni tudjon, indokolt olyan szabályok megalkotása, amelyek alapján a földet elsősorban a termőföld megművelésével életvitelszerűen vagy üzemszerűen foglalkozó földhasználók, a családi gazdálkodók, a helyben lakók szerezhetik meg. A vevőként jelentkező személy az elővásárlási jog létének ismeretében teszi meg ajánlatát, vagy tesz azt követően egy új ajánlatot. Bizonyos földtulajdon megszerzésére senkinek nincs alkotmányos joga, általában a termőföld tulajdon megszerzésére vonatkozó szerződési szabadságnak viszont tág tere marad.

Mindezek miatt a Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdése sem a termőföld tulajdonosa, sem pedig a jogügylet másik oldalán álló, elővásárlási joggal nem rendelkező szerző fél szempontjából nem alkotmányosértő. Nem találta az Alkotmánybíróság megalapozottnak azokat az indítványi kifogásokat sem, amelyek szerint az elővásárlási jogok sorrendje önkényes, és a jogosultak köre indokolatlanul széles. Alkotmányjogilag nem kifogásolható önmagában véve az elővásárlási jogok rangsorának a megállapítása [39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 235, 239.].

1.3. A Földalaptörvény 8. § (1) bekezdése alapján az államot a Termőföldtörvény szerinti sorrendben illeti meg az elővásárlási jog. A Termőföldtörvény 10. § (1) bekezdés *d)* pontjában az állam számára biztosított elővásárlási jog alapján, amennyiben az elővásárlási sorrendben előbbre állók: a haszonbérelő, a felesbérelő, a részesművelő, a helyben lakó szomszéd és a helyben lakó a vevőként je-

lentkező személy által adott ajánlatnak megfelelő szerződést nem tudják megkötni, az állammal, illetve az állam nevében eljáró NFA-val kötött szerződést követően a termőföld a Földalapba kerül. Az NFA a Földalapba tartozó termőföldvagyont a Földalaptörvény 13. § (1) bekezdésében foglaltak szerint hasznosítani köteles: e földeket eladhatja, haszonbérbe vagy vagyonkezelésbe adhatja. Ennek során a földbirtokpolitikai irányelvben meghatározott személyeket kell előnyben részesítenie, vagyis elsősorban a föld használóit, illetve a családi gazdaságokat [48/2002. (VII. 19.) OGY határozat a földbirtok-politikai irányelvekről]. Az állam számára garantált elővásárlási jog tehát lezárja a törvényt, célja az ideiglenesen a kincstári vagyonba került föld „eljuttatása” az OGY határozat által kedvezményezett csoportokhoz, személyekhez. A közérdekű korlátozás arányban áll az intézkedéssel elért céllal, hiszen a tulajdonos az adásvételi szerződést ugyanazzal a tartalommal köti meg, vagyis őt ugyanaz a kötelezettség terheli, legyen az ügylet másik oldalán a tulajdonos által kiválasztott vevő vagy az elővásárlásra jogosult NFA. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem találta a termőföldtulajdonos tulajdonjogból fakadó rendelkezési jogát alkotmány sértő módon korlátozónak a Földalaptörvény 8. § (1) bekezdését. Emellett, az 1.2. pontban foglaltak alapján a szerző fél szempontjából sem alkotmányellenes az állam számára biztosított elővásárlási jog.

2. Megvizsgálta az Alkotmánybíróság a Termőföldtörvény 21. § (1) bekezdésének alkotmányosságát is. E rendelkezés előhaszonbérleti jogot biztosít a föld haszonbérelőjének, az általa kijelölt személynek (amennyiben a volt haszonbérelő halastavat létesített vagy ültetvényt telepített), a helyben lakó telekszomszédnak és a helyben lakóknak.

Az indítványozók szerint e szabály sérti az Alkotmány 13. §-át. Álláspontjuk szerint a haszonbérleti szerződés olyan tartós jogviszony, amely feltételezi a felek közötti bizalmi viszonyt, hiszen a haszonbérelő kiválasztásakor lényeges szempont a szakmai hozzáértés, a tőkeerő, a fizetési képesség és fizetőkészség. A Termőföldtörvény 21. §-a figyelmen kívül hagyja ezt, mivel olyan szerződő partnerrel létesített haszonbérleti jogviszonyba kényszerítheti bele a haszonbérbeadót, akivel szabad akaratából nem kötne szerződést.

Az Alkotmánybíróság – az indítványok alapján – a termőföld tulajdonosa szempontjából vizsgálta az előhaszonbérleti jog alkotmányosságát. Minthogy a szerződési szabadság itt a tulajdonos termőföldtulajdonát érintő rendelkezési jogban nyilvánul meg, amelyet az Alkotmány 13. §-a tulajdoni védelemben részesít, az Alkotmánybíróság arra a kérdésre kereste a választ, hogy e jog biztosítása közérdekű intézkedésnek minősül-e, és hogy az intézkedés arányban áll-e az elérni kívánt céllal.

A Termőföldtörvény és az R.2. rendelkezései alapján, ha a termőföld tulajdonosa úgy dönt, hogy haszonbérbe adja tanyáját, illetve termőföldjének egy részét vagy egészét, köteles a beérkező és az általa elfogadott ajánlatról az

előhaszonbérleti jog jogosultjait értesíteni. (R.2. 6. §) A szerződés akkor jön létre, ha az előhaszonbérletre jogosult nyilatkozik szándékáról, és azt közli a haszonbérbeadóval. Ha több előhaszonbérletre jogosult elfogadó nyilatkozata megérkezik a tulajdonoshoz, a szerződés a rangsorban előrébb álló személlyel jön létre.

A földtulajdonnak a föld hasznosításában van a közösségi funkciója. A Termőföldtörvényben biztosított előhaszonbérleti jog megállapításának a célja a földterületek szétaprózottságának és az átjárás nehézségének a megakadályozása.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt az indítványozók által felvetett kérdést vizsgálta, hogy az előhaszonbérleti jog biztosítása arányos tulajdonkorlátozást jelent-e, és nem vezet-e a tulajdonnal való rendelkezés kiűrésítésére a haszonbérbeadó oldalán.

Az előhaszonbérleti jog – mint jogviszony egyoldalú nyilatkozattal való létrehozására irányuló alakító jog – az elővásárlási jog rokon intézménye, ezért a bírói gyakorlat szerint a jogszabály által nem rendezett kérdésekben az előhaszonbérleti jogra az elővásárlási jog szabályai megfelelően alkalmazandók (BH 2000. 538), a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) haszonbérletre vonatkozó előírásai (XXXVIII. fejezet) ugyanis az előhaszonbérletről nem rendelkeznek.

Az előhaszonbérleti jog alkotmányossági vizsgálatok az Alkotmánybíróság is figyelemmel volt az elővásárlási joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatra. A jogszabályon alapuló előhaszonbérleti jog ugyanis – az elővásárlási joghoz hasonlóan – a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozását jelenti [41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 175, 181–182.].

A termőföld tulajdonosa a haszonbérleti jogviszonyban földjének használatát engedi át anélkül, hogy a tulajdonjog jogosultjának személyében változás történne. Az előhaszonbérleti jog jogszabályi biztosítása miatt azonban a tulajdonos nem feltétlenül az általa kiválasztott haszonbérbevevővel lép szerződéses viszonyba. Amennyiben a haszonbérbevevőként jelentkező által adott ajánlatot a jogszabályban előhaszonbérleti joggal rendelkező személy elfogadja, a haszonbérbeadó ez utóbbival köteles megkötni a haszonbérleti szerződést. A Termőföldtörvény 21. § (1) bekezdése alapján elsősorban a volt haszonbérlet, felesbérlet és részesművelőt, másodsorban a helyben lakó szomszédot, harmadsorban pedig a helyben lakót előhaszonbérleti jog illeti meg. [Az egyes agrárágazati törvények módosításáról szóló 2005. évi CLVII. törvény 4. §-a a Termőföldtörvény 21. §-át új (3)–(4) bekezdésekkel egészítette ki. Eszerint az állattartó telep és halastó üzemeltetőjét az első helyen, a volt haszonbérlettel azonos sorrendben előhaszonbérleti jog illeti meg az ingatlan-nyilvántartásban szántó, rét, legelő, valamint fásított terület művelési ágban nyilvántartott termőföldre. Az R.2. 4. §-ában foglaltaknak megfelelően több, azonos helyen álló előhaszonbérletre jogosult esetén a haszonbérbeadó dönt arról, hogy az egy rangsorban álló jogosultak közül a volt haszonbérlettel vagy az állattartó telep, halastó üze-

meltetőjével köti meg a haszonbérleti szerződést.] A haszonbérbevevő személye fontos a tulajdonos számára, mert az az érdeke, hogy a tulajdonában álló földet a haszonbérelő rendeltetésszerűen használja és a föld termőképességét megőrizze. A Termőföldtörvény 21. §-a a termőföld tulajdonosát ugyanis tartósan haszonbérleti jogviszonyba „kényszeríti” az előhaszonbérleti jog jogosultjával. [A haszonbérleti jogviszony időtartama legfeljebb húsz év lehet, kivéve az erdők, a szőlő és gyümölcsösök haszonbérletét (Termőföldtörvény 13. §).]

Az előhaszonbérleti jog gyakorlására azonban csak a tulajdonos érdekeinek a sérelme nélkül kerülhet sor. A tulajdonos érdekeinek a védelmét biztosítja az, hogy ha a tulajdonos az előhaszonbérleti jogosultakon kívüli személlyel kedvezőbb feltételekkel tud szerződést kötni, akkor ezt minden további nélkül megteheti.

Amennyiben az előhaszonbérleti jog jogosultjával köteles szerződni a tulajdonos, a szerződés tartalma változatlan, ugyanígy a haszonbérelő kötelessége is: a szerződésben foglalt hozadék biztosítása és a föld termőképességének a megőrzése. Ha a haszonbérbevevő e szerződésben foglalt kötelességének nem tenne eleget, a Termőföldtörvény 18. §-a és a Ptk. 457. §-a alapján a haszonbérbeadó a haszonbérletet azonnali hatállyal felmondhatja. A Termőföldtörvény 21. §-a alapján pedig nem illeti meg a volt haszonbérletet az előhaszonbérleti jog, ha a haszonbérleti szerződés a haszonbérbe adó azonnali hatályú felmondása miatt szűnt meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy miután a Termőföldtörvény és a Ptk. több, a földtulajdonos érdekeit védő garanciát tartalmaz, a Termőföldtörvény 21. § (1) bekezdése nem korlátozza aránytalan módon a tulajdonos rendelkezési jogát, ezért az e rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

3. A Földalaptörvény 8. § (4) bekezdése a termőföld vagy tanya részben, illetve egészben ingyenesen történő átruházása esetében az állam számára elővásárlási joghoz hasonlóan gyakorolható „előszerzési” jogot biztosít azaz, hogy a családon belüli és a hozzátartozók közötti ajándékozási szerződés esetében az állam képviselőjében az NFA e jogot nem gyakorolhatja. [A rendelkezés az államot megillető elővásárlási jogot említ egy olyan jogügylet esetében, amelynek a tárgya nem adásvétel, hanem ajándékozás. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban előszerzési jogként utal e törvényi jogosítványra.]

Az indítványozók álláspontja szerint ez a jogi megoldás egyrészt sérti a szerződés szabadságát, az ajándékozó rendelkezési jogát, mert a földtulajdonos, bár megválaszthatja, hogy kinek ajándékozza el a földjét, ha az ajándékozott nem a hozzátartozója, akkor az állam „beléphet” az ajándékozási szerződésbe, ezáltal az ajándékozási szándék, és így a tulajdonos rendelkezési joga szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a Földalaptörvényben biztosított „előszerzési” jogot elsőként a szerződési szabadság alkotmányos jogával vetette össze. Ahogyan azt az Alkotmány-

bíróság az elővásárlási jog alkotmányosságát vizsgáló IV.1. pontjában részletesen kifejtette, a piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos elvéből [Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdései] következő szerződési szabadság jogának korlátozása akkor nem alkotmányos sértő, ha a korlátozásnak ésszerű indoka van.

3.1. Az Alkotmánybíróság elé került ügyekben eddig jellemzően a szerződési szabadság korlátozására a piacgazdaság megteremtése, illetve a már létrejött piac megfelelő működése érdekében került sor.

A 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban alkotmányos sértőnek minősült az erősebb gazdasági pozícióban lévő felet indokolatlanul előnyben részesítő, a takarékbetét szerződések helyzetét rendező jogi szabályozás. Az Alkotmánybíróság tehát az akkor hatályos rendelkezést alkotmányellenesnek találta, de annak pro futuro megsemmisítésével „a jogalkotónak lehetőséget kívánt nyújtani arra, hogy a korábbi jogszabályok alapján kötött takarékbetét szerződések helyzetét rendezze, s a gazdasági viszonyoknak megfelelő, de a szerződéses szabadságot tiszteletben tartó szabályozást dolgozzon ki”. (ABH 1990, 56.)

A fennálló, tartós szerződések jogszabállyal történő megváltoztatásának alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában. E döntésében megállapította, hogy „összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik”. Ilyen korlátozási terület az Alkotmánybíróság szerint a „versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem”. (ABH 1991, 151.)

[A körülmények lényeges megváltozása miatt a szerződés tartalmának jogszabályi megváltoztathatóságáról lásd a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, a 66/1995. (XI. 24.) AB határozatot és utóbb a lakásbérleti szabályok módosulásáról szóló 57/2003. (XI. 23.) AB határozatot. Az árszabályozással kapcsolatban lásd a hatósági személytaxi-szolgáltatás legmagasabb díjának hatósági árként való szabályozásáról szóló 782/B/1998. AB határozatot és legutóbb a gyógyszerárak hatósági árát vizsgáló 19/2004. (V. 26.) AB határozatot. A fogyasztók védelme érdekében a szolgáltatók tájékoztatási kötelezettségéről lásd a 1270/B/1997. AB határozatot.]

3.2. Jelen ügyben viszont éppen ellenkezőleg, piackorlátozó intézkedést tartalmazó szabályozás alkotmányossága a kérdés. A Földalaptörvénynek az állam számára „előszerzési” jogot biztosító 8. § (4) bekezdése a termőföldpiac szabad működését csak bizonyos határok között engedi érvényesülni. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban arra a kérdésre kereste a választ, hogy ennek a szerződési szabadság szűkítésében megnyilvánuló piackorlátozási szabálynak van-e ésszerű indoka.

Az Alkotmánybíróság a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatában alkotmányosnak minősítette azt a termőföldpiac szabad működését erősen korlátozó szabályt, amely a jogi személyeket és a jogi személyiség nélküli más szervezete-

ket kizárta a termőföldszerzésből. Megállapította, hogy annak legitim indoka a tulajdonszerzési tilalmak (a belföldiek számára birtokmaximumot szabott a törvény, a külföldiek számára nem tette lehetővé a termőföldszerzést) kijátszásának a megelőzése. A Földalaptörvény értelmében vett állami „előszerzési” jog biztosításának a célja szintén a törvényi szabályok megkerülésének a megakadályozása. A jogalanyok elrettentése attól, hogy színlelt ajándékozási szerződésekkel próbálják kijátszani a Földalaptörvény és a Termőföldtörvény rendelkezéseiben foglalt tulajdonszerzési tilalmat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozástól számított hét évig Magyarország fenntarthatja a külföldiek és a jogi személyek termőföldszerzésére vonatkozó tilalmat. E moratóriumot a magyar földárak és az Európai Unió más (elsősorban a 2004. május elsejét megelőzően csatlakozott) tagállamainak a földárai közötti nagy mértékű eltérés indokolja. Az átmeneti időszak harmadik évében az EU Bizottság jelentése alapján az EU Tanács lerövidítheti az átmeneti időszak hosszát. [A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvény I. mellékletekét közzétett Csatlakozási Okmány X. melléklete, 3. (2)]

Az állami „előszerzési” jog ebben a közbülső időszakban biztosítja a termőföldszerzésre vonatkozó jogszabályi tilalmak érvényesülését.

Az állami „előszerzési” jog a termőföld tulajdonosát korlátozza általában a szerződés létrehozásában, a jogügylet típusának és a megajándékozott személynek a megvásárlásában. Emellett a termőföldet részben vagy egészben ingyenesen szerző fél szerződési szabadsága is korlátozott az „előszerzésre” jogosult állammal szemben. A megajándékozott ugyanis (amennyiben ő nem a termőföld tulajdonosának a közeli hozzátartozója) a termőföldet csak abban az esetben kapja meg, ha az „előszerzésre” jogosult állam, illetve a nevében eljáró NFA nem kíván szerződést kötni.

Az állami „előszerzési” jog az állam számára biztosított elővásárlási joghoz hasonlóan gyakorolható. Az állam képviseletében eljáró NFA az elővásárlási jog jogosultjaként akkor szerez tulajdonjogot, ha a vevőként jelentkező személy által tett ajánlatnak megfelelő szerződést az elővásárlási sorrendben előbbre állók nem tudják megkötni. A Földalaptörvény 8. § (2) bekezdése alapján a vételi ajánlatot a tulajdonos köteles megküldeni az NFA-nak, amely így szerez tudomást a vásárlás lehetőségéről. A Földalaptörvény ugyan nem rendelkezik arról, hogy ajándékozási szerződés esetén ki és mikor köteles értesíteni az NFA-t a szerződéskötési szándékról vagy akár a már létrejött szerződésről. A Ptk. 117. § (3) bekezdése szerint viszont ingatlan tulajdonjogának az átruházásához az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a tulajdonosváltásnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése is szükséges. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 75. § (1) bekezdése alapján pedig, ha jogszabályon alapuló elővásárlási jog áll fenn, – mint jelen

esetben a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdésében biztosított állami „előszerzési” jog – és a tulajdonjog bejegyzését nem az elővásárlási jog jogosultja javára kéri, a tulajdonjog bejegyzési kérelemhez csatolni kell a jogosult nyilatkozatát arról, hogy nem kíván élni elővásárlási jogával. Az ajándékozó és a nem közeli hozzátartozó megajándékozott között érvényesen létrejöhet ugyan a termőföldre vonatkozóan ajándékozási szerződés, de az illetékes körzeti földhivatal nem jegyzi be a megajándékozott tulajdonjogát anélkül, hogy az NFA ne nyilatkozna előszerzési szándékról. Termőföld vagy tanya tulajdonjogának ingyenes vagy részben ingyenes átruházása esetén a szerződő felek ennek a korlátozó szabálynak az ismeretében kötnek szerződést.

A Földalaptörvényben biztosított állami „előszerzési” jog tehát olyan, a szerződő felek előtt a szerződéskötést megelőzően ismert, rendkívüli, az Európai Unió által megállapított átmeneti időre vonatkozó előírás, amelynek legitim célja a termőföldszerzési tilalmak kijátszásának elkerülése. Ésszerű indoka van tehát a termőföld-tulajdonos és a potenciális megajándékozott szerződési szabadságát korlátozó szabálynak. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdését az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdéseiben biztosított szerződési szabadság szempontjából kifogásoló indítványokat.

3.3. Ezt követően megvizsgálta az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely az Alkotmány 13. §-ára, és ezzel összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva kifogásolta az állami „előszerzési” jogot. Az indítványozók szerint a sérelmezett rendelkezés indokolatlanul korlátozza a tulajdonos rendelkezési jogát. Ráadásul, „a hivatkozott bekezdésből nem derül ki, hogy ha kisajátításra kerül sor, akkor ki kapja a kártalanítás összegét”.

A Földalaptörvény 8. § (4) bekezdése szerint, amennyiben az állam nevében az NFA szerzi meg a termőföldtulajdont a megajándékozott helyett, akkor az „ingyenesen, vagy részben ingyenesen szerző fél kötelezettsége helyébe a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – kisajátítási kártalanításra irányadó szabályok szerinti – fizetési kötelezettsége lép”. Az ajándékozás ingyenes juttatás, amellyel szemben nem áll semmilyen vagyoni értékű kötelezettségvállalás. A megajándékozott elfogadási kötelezettsége helyébe lép tehát az állam (NFA) fizetési kötelezettsége. Az NFA által a termőföld tulajdonjogáért fizetett ellenszolgáltatás az ajándékozót illeti. Ez azt jelenti, hogy a termőföld-tulajdonos földje ellenértékéhez jut, vagyis a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdése az Alkotmány 13. §-ának megfelelően értékgaranciát nyújt a tulajdonos számára. Az pedig már a tulajdonos döntésén múlik, hogy lemondva ajándékozási szándékról megtartja a termőföldért kapott kártalanítási összeget, vagy eredeti intencióját fenntartva földje ellenértékét átadja a megajándékozandó személynek. A megajándékozott ugyanis, amennyiben az NFA él a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdésében biztosított „elővásárlási” joggal, érvényes ajándékozási szerződés hiányában nem válik a termőföld tulajdonosává, és a termőföldért járó kártalaní-

tási összegből is akkor részesül, ha az ajándékozó továbbra is kitarjt ajándékozási szándéka mellett.

Az Alkotmánybíróság az elszerzési jog alkotmányossági vizsgálatakor a határozat IV. 1.1. pontjában az elővásárlási jog korlátozásának alkotmányosságáról írtakat tartotta szem előtt. Ez alapján és fenti indokokat alapul véve elutasította a Földalaptörvény 8. § (4) bekezdését az Alkotmány 13. §-a és azzal összefüggésben a 2. § (1) bekezdése szempontjából kifogásoló indítványokat.

V.

Az Alkotmánybíróság ezek után sorra vette a Termőföldtörvénynek az elővásárlási jogot és az előhaszonbérleti jogot biztosító rendelkezéseinek kívüli egyéb, az indítványozók által támadott szabályait, és az Ámt. kifogásolt részeit. Végül az R.1. és R.2. kifogásolt rendelkezéseinek az alkotmányosságát vizsgálta.

1. Több indítványozó a jogbiztonság alkotmányos elvére hivatkozva kérte a Termőföldtörvényben foglalt fogalom-meghatározások: a családi gazdaság és a helyben lakó definíciók vizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott fogalom-meghatározások nem alkotmánysértőek. A családi gazdaság [Termőföldtörvény 3. § *h*] pont] olyan gazdálkodási, üzemi forma, amely jogalanynak nem minősül. Természetes személyek gazdálkodhatnak ebben az üzemi formában, a Termőföldtörvény célja ugyanis a családi gazdálkodási forma felélesztése, a kisméretű vállalkozások támogatása a több ezer hektáron gazdálkodó vállalkozási formákkal szemben. Birtokpolitikájának megvalósítása érdekében a törvényhozó minden olyan lépést megtehet, amely az Alkotmány keretei között maradva alkalmas a megjelölt cél elérésére. A családi gazdasági forma létrehozása e keretek között marad. Olyan lehetőséget jelent, amely alapján a mezőgazdasági termelők mérlegelhetnek, hogy a tulajdonukban, illetve használatukban lévő termőföldterületet a törvényben foglalt határértékig növelik, és így nem tartanak igényt a családi gazdálkodási formából eredő előnyökre, vagy a földtulajdonszerzésüket korlátozva igénybe veszik az állami támogatást. A törvényi definíció világos, egyértelműen értelmezhető, jogbizonytalanságot nem okoz, ezért nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az egyik indítványozó szerint „miközben az Alkotmány 15. §-a védi a házasság és a család intézményét, a Tftm. szerinti családi gazdaság definíciója alapján két házasságatlan ‘családi gazdálkodó’ házasságkötése révén családellenes állapot állhat elő”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem áll elentétben a családi gazdaság Termőföldtörvényben foglalt fogalma az Alkotmány 15. §-ával. Erre a rendelkezésre alanyi jog nem alapítható, ez ugyanis az államnak a házasság és a család védelmére vonatkozó kötelességét fogalmazza meg: azt az államcél, hogy a törvényhozó jogsza-

bályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család intézményét. Emellett, az Alkotmány 15. §-a a családot mint társadalmi intézményt, és nem mint „termelési egységet” védi. A családi gazdasági forma bevezetésével a törvényhozó a kisméretű vállalkozási formát támogatja. Ez pedig már nem az Alkotmány 15. §-ának, hanem az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének és a 70/B. §-ának a védelmi körébe tartozik.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a vállalkozás jogát sértőnek tartja az indítványozók egyike a Termőföldtörvény 3. § *i*) 4. pontját, amely alapján családi gazdálkodó az lehet, akinek legalább három év óta a bejelentett állandó lakhelye a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés nem alkotmánysértő, az ugyanis nem a vállalkozási tevékenység végzését korlátozza. A jogszabály által nyújtott kedvezmények igénybevételéhez szükséges az, hogy a mezőgazdasági tevékenységet végző állandó lakhelye legalább három éve az adott településen legyen. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozás joga azt jelenti, hogy az állam nem akadályozhatja meg, nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás jogától különböző kérdés az, hogy a vállalkozó milyen közgazdasági feltételrendszerbe lép be. A feltételrendszernek azonban meg kell felelnie a piactudás követelményének, és nem lehet diszkriminatív [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 342.]. Jelen esetben azonban a három éves helyben lakás követelménye nem jelenti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának (Alkotmány 70/A. §) sérelmét. Bármely természetes személy célul tűzheti a családi gazdálkodóvá válást, aki élethivatásszerűen mezőgazdasági tevékenységet gyakorol.

3. Nem találta az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét sértőnek a Termőföldtörvény helyben lakóra vonatkozó meghatározását sem [3. § *m*] pont].

Önmagában az a tény, hogy e tág definíció alapján a helyben lakónak minősülő elővásárlásra jogosultak száma igen magas lehet, alkotmányossági problémát nem jelent. A törvény rendelkezéseit végrehajtó R.2. állapítja meg az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályait, a települési önkormányzat jegyzőjére bízva az ingatlanra vonatkozó vételi/haszonbérleti ajánlat kihirdetésével, és a beérkezett nyilatkozatokkal kapcsolatos feladatokat. Az ehhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításának a hiánya miatt állapított meg az Alkotmánybíróság alkotmánysértő mulasztást a 33/2005. (IX. 29.) AB határozatban. (ABK 2005. szeptember, 517.)

4. Nem alkotmányellenes a Termőföldtörvény 3. § *k*) pontjában foglalt mezőgazdasági tevékenység definíciója sem. Az indítványozók szerint e meghatározás nem felel meg a mezőgazdasági tevékenységek KSH által azonosítható besorolásának, ami pedig „a gyakorlati jogértel-

mezés során bizonytalanságokhoz vezethet”, és ekképpen az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérülhet. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Termőföldtörvény és a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszeréről (TEÁOR 2003) szóló 9003/2002 (SK 6.) KSH közlemény közötti jogszabályi kollízió fel sem merülhet. A Termőföldtörvény rendelkezései ugyanis az e jogszabály hatálya alá tartozó jogalanyokat kötelezik. A KSH közlemény viszont a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 52. §-a szerint az állami irányítás egyéb jogi eszköze, vagyis olyan nem jogszabályi jogforrás, amely nem közvetlenül a jogalanyokra, hanem kizárólag az adott szervezetre, jelen esetben a KSH-ra vonatkozó kötelező rendelkezést tartalmaz.

5. Elutasította az Alkotmánybíróság az egyik indítvány azon érvét, amely szerint sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (Alkotmány 70/A. §) a Termőföldtörvényt módosító 2001. évi CXVII. törvény 18. § (4) bekezdése, az alapján ugyanis a családi gazdálkodóvá váláshoz „elég a családi vállalkozóvá válás ígérete”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint minden egyes jogalany, aki egyébként a Termőföldtörvényben foglaltak alapján családi gazdálkodóvá válhat, a támadott rendelkezés címzettje lehet, vagyis mindenki számára nyitva állt a lehetőség arra, hogy a családi gazdálkodóra vonatkozó rendelkezések személyi hatálya alá tartozzon, amennyiben vállalta, hogy a mezőgazdasági, illetve mezőgazdasági és kiegészítő tevékenység élethivatásszerű folytatását 2005. január 1. napjáig megkezdje.

6. Az indítványozók egy része a Termőföldtörvény 25/A. § (6) bekezdését és a 25/D. § (3) bekezdését is alkotmányosértőnek találta. E rendelkezések alapján a földhasználati szerződés bejelentésének elmulasztása a szerződés érvénytelenségét vonja maga után. Az indítványozók szerint e szabály sérti a jogállamiság alkotmányos elvét, aránytalan szankciót rendel ugyanis e mulasztáshoz, és sérti a tulajdonosok Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdon feletti rendelkezési jogát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdonosok rendelkezési jogát nem érinti a földhasználati szerződés földhivatalhoz történő bejelentésének kötelezettsége. Ez ugyanis a termőföld tulajdonosát sem a szerződéskötésben, sem a szerződés típusának, a tartalmának a meghatározásában, és a szerződő fél kiválasztásában nem korlátozza.

A földhasználati nyilvántartás a termőföld használatára vonatkozó jogok és tények regisztrálására szolgál, ezért a változás bejelentésére szükség van annak érdekében, hogy a nyilvántartás valóban egyezzen a tényleges állapottal.

A földhasználati nyilvántartás 2000. január elsejei bevezetésének egyik fontos indoka az volt, hogy ne csak a termőföldre vonatkozó tulajdoni viszonyok, hanem a földhasználat is követhető, annak jogszerűsége ellenőrizhető

legyen, a termőföldhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek alanya ugyanis legtöbb esetben a földhasználó. A földhasználati nyilvántartás valamennyi jogcím szerinti termőföld használatot regisztrálja. Az Európai Unió keretében működő Közös Agrárpolitika (KAP) működtetése, az uniós támogatások szigorú ellenőrzési rendszert igényelnek, a KAP keretében alkalmazott közvetlen termelői támogatások folyósításának elengedhetetlen feltétele a földhasználati nyilvántartás léte.

Mindezek érdekében indokolt a használati szerződés bejelentésére kötelezés, és annak elmulasztása esetén a szerződés érvénytelenségének a megállapítása.

Nem sérti a kilátásba helyezett jogkövetkezmény az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság elvét sem. A joghátrány a kötelezettek (a földhasználók) számára előre látható, emellett, „[m]inden szankciónak valamilyen mértékben van olyan hatása, hogy az okozott hátránnyal visszatart hasonló cselekményektől. (Jelen esetben a törvényben foglalt kötelezettség nem-teljesítésétől.) Emiatt a polgári jogi szankciók nem tekinthetők alkotmányelleneseknek”. [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 505.]

7. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést kifogásol az indítványozók egyike, mondván az Országgyűlés elmulasztotta megalkotni a Termőföldtörvény 26. §-ában foglalt birtokrendezési törvényt. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A két feltételnek tehát: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH, 1998, 667, 669.; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat; ABH 1999, 310, 317.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.; 49/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 351, 355.]

A Termőföldtörvény 26. §-ában a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy az általános birtokrendezésről külön törvény megalkotása szükséges. E törvény hatálybalépéséig a Termőföldtörvényben biztosított birtokösszevonási célú önkéntes földcsere az, amely a tulajdonosok szétszórt földjeinek az összevonását szolgálja. A Termőföldtörvény tehát csupán az önkéntes földcsereéről szól, a földbirtokrendezés esetleges közigazgatási megoldásáról, az ún. tagosításról nem. A földbirtok politika meghatározása az Országgyűlésre és a Kormányra tartozik, azt az Alkotmánybíróság csupán alkotmányossági szempontból vizsgálhatja. Jelen ügyben a törvényhozó a Termőföldtörvény 26. §-ában maga döntött úgy, hogy a birtokrendezésről külön törvényben rendelkezik. A birtokrendezésről szóló törvény megalkotása azonban az Alkotmányból kényszeri-

tően nem következik, alkotmányellenes helyzet tehát nem jött létre annak következtében, hogy a jogalkotó 1994 óta nem teljesítette a saját maga számára előírt jogalkotási kötelezettséget.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Termőföldtörvény 26. § (1) bekezdésével kapcsolatban benyújtott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményező indítványt elutasította.

8. Az indítványozók végül a Termőföldtörvény záró rendelkezései közül kettőt [90. § (1) bekezdés *g*) pont, 90. § (2) bekezdés *b*) pont] támadtak, mondván a felhatalmazás alapján született Kormányrendelet [R.1.] és a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszteri rendelet [105/1999. (XII. 22.) FVM rendelet] olyan jogterületet szabályoz, amelyben törvényi szintű szabályozásra volna szükség.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatot hoz. A Jat. 7. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy a Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet. A Termőföldtörvény 90. § (1) bekezdés *g*) pontjában a családi gazdaságok létrehozására, nyilvántartásba vételére és működtetésére vonatkozó anyagi és eljárási szabályok megalkotására kapott felhatalmazást.

Az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének első mondata alapján a Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezt részletezendő rendelkezik a Jat. 8. § (1) bekezdése úgy, hogy a miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Termőföldtörvény felhatalmazó rendelkezéseiben foglalt szabályozási kötelezettség nem vonható az Alkotmányban meghatározott alapvető jogok szabályozásának körébe, és a 90. § (1) bekezdés *g*) pont, valamint a 90. § (2) bekezdés *b*) pont sem a Jat. 15. § (2) bekezdésébe ütköző módon ad felhatalmazást alapvető jogok és köteleességek rendeleti szabályozására. Az Alkotmánybíróság ezért e két rendelkezést támadó indítványokat elutasította.

9. Az Alkotmánybíróság ezt követően a 2001. évi CXVIII. törvény által az Ámt.-be került rendelkezések [25. § (6), (7) bekezdések] alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

A szövetkezeti vagyon vagyonnevesítés útján történő felosztásáról az Ámt. rendelkezett, amely speciális szabályokat állapított meg a szövetkezetek tulajdonában, illetve használatában álló termőföldek felosztásáról (13–27. §). A szövetkezeti vagyon átalakítása összekapcsolódott a kárpótlási folyamattal. A termőföld-tulajdon átalakításáról rendelkezett a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul

okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kptv.). A Kptv. termőföldre vonatkozó szabályainak a végrehajtása után és a Kptv. szerinti árverés lebonyolítása után megmaradó, szövetkezeti tulajdonban lévő földet az Ámt. 25. §-a alapján a tagok és – a közgyűlés döntése alapján – az egyéb jogosultak tulajdonába kell adni. A szövetkezeteket a maradványföldjeik felosztására ösztönző Ámt. 25. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a szövetkezet a földkiadás befejezését követő 60 napon belül nem adja a tagok és az alkalmazottak tulajdonába a Kptv. szerinti, árverésre való kijelöléssel nem érintett, továbbá az árverés lebonyolítása után megmaradó szövetkezeti használatban lévő földet, akkor a maradványföldek a törvény erejénél fogva a magyar állam tulajdonába kerülnek és az NFA kezeli azokat. A 25. § (7) bekezdés alapján azonban a jogosultságot igazoló személy az NFA földkészletéből termőföldet igényelhet vagy 4000 Ft/AK értékű kártalanítási összeget követelhet. A tulajdoni igény jogosultja ugyanis nem maga a szövetkezet, hanem a vagyonnevesítés szabályai szerinti jogosultságot megfelelően igazoló tag vagy alkalmazott. „A szövetkezetek átalakulásáról szóló törvény alapján a szövetkezeti tag, akinek tulajdonjoga a szövetkezetbe való belépéssel nem szűnt meg, illetve a szövetkezeti törvény alapján most keletkezik, jogosult eldönteni, hogy földtulajdonán továbbra is a szövetkezet keretei között vagy önállóan kíván gazdálkodni. Ha nem kíván a szövetkezetben maradni, és a földjét kikéri, akkor nem ‘elvett’ földjét kapja vissza, hanem meglévő földtulajdonával rendelkezik.” [először lásd 238/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 598–599.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szövetkezeti tulajdon elvonásáról nincs szó, következésképpen az Alkotmánybíróság az Ámt. 25. § (6) és (7) bekezdéseit támadó indítványokat elutasította.

10. Az R.1. 4. § (2) bekezdésének *a*) pontjával és az 5. § (2) bekezdés *b*) pontjával szemben felhozott érvek szerint e rendelkezések önkényesen tesznek különbséget „a mezőgazdasági termelők egy szűkebb, homogén – östermelői – csoportján belül, de az összes mezőgazdasági termelőn belül is”. Emellett, az indítványozó szerint e rendelkezések korlátozzák a családi gazdálkodó vállalkozási szabadságát is.

Az R.1. 4. § (2) bekezdésének *a*) pontja alapján az FM hivatal a családi gazdaságot akkor veszi nyilvántartásba, ha a családi gazdálkodó nyilatkozik arról, hogy a Termőföldtörvény szerint élethivatásszerűen végzi a mezőgazdasági és kiegészítő tevékenységet. Az 5. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján pedig az FM hivatal törli a nyilvántartásból a családi gazdaságot, ha nem tett eleget azon feltételnek, hogy élethivatásszerűen végez mezőgazdasági és mezőgazdasági kiegészítő tevékenységet.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R.1. imént idézett rendelkezései nem sértik az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozás jogát, ezek

ugyanis nem lehetetlenítik el a családi gazdálkodóvá válást, csupán bizonyos feltételhez kötik a támogatás juttatását. E feltétel nem valósíthat meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott személyek közötti hátrányos megkülönböztetést. Az R.1. kifogásolt rendelkezései megfelelnek e követelménynek, azok alapján ugyanis minden egyes mezőgazdasági termelő, aki vállalja, hogy élethivatásszerűen végez mezőgazdasági tevékenységet, (vagyis az e tevékenységből származó nettó árbevétele/bevétele, illetve jövedelme az összes nettó jövedelmének legalább az ötven százalékéa) jogosult a családi gazdálkodókat megillető kiemelt támogatásra.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az R.1. 4. § (2) bekezdés *a*) pontja és 5. § (2) bekezdés *b*) pontja megsemmisítésére irányuló indítványt.

11. Alkotmányjogi összefüggés hiánya miatt elutasította az Alkotmánybíróság azt az indítványi kifogást, amely az R.2. 4. § 2. mondatában található „rangsor” kifejezést, és az e rendelkezésre visszautaló 6. § (1) bekezdés megsemmisítését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel kérte.

12. Visszautasította az Alkotmánybíróság az indítványoknak azt a részét, amelyekben az indítványozók jogszabályi rendelkezés és a vonatkozó alkotmányos szakaszok pontos megjelölése nélkül kérték a Földalaptörvény és az R.1. egésze alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Visszautasította az Alkotmánybíróság a földtörvényt módosító 2001. évi CXVIII. törvény 7. § (1) bekezdését támadó indítványt is, az indítványozó ugyanis a kifogásolt rendelkezésre vonatkozóan – annak minősítésén túl – nem terjesztett elő kérelmet az Alkotmánybírósághoz, így az Alkotmánybíróság az Abtv. 22. § (1) bekezdése alapján a felvetést határozott kérelem hiányában nem tekintette érdemben elbírálnak indítványi elemnek.

13. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *b*) pontja alapján, hatásköre hiányában visszautasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a Földtörvény 12/F. § egyes bekezdései helyes sorrendjének a megállapítását kérte. Végül visszautasította az Alkotmánybíróság azt az indítványt is, amely a Termőföldtörvény 3. § *h*), *i*) és *j*) pontjait érintő jogalkalmazói gyakorlatot sérelmezte, az Alkotmánybíróságnak ugyanis nincs hatásköre a jogszabályokat értelmező közigazgatási és bírói gyakorlat felülvizsgálatára.

14. A Magyar Köztársaság 2001–2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény módosításáról rendelkező 2002. évi XXIII. törvény jelentős mértékben megváltoztatta a Termőföldtörvény 10. és 21. §-ait. Tanya

és termőföld eladása esetén a Termőföldtörvény 2001. december 31-ig hatályos 10. §-a a volt haszonbérő, felesbérő, részesművelő számára garantált elővásárlási jogot, a 21. § pedig a volt haszonbérő számára biztosított előhaszonbérleti jogot, abban az esetben, ha a tulajdonos a haszonbérleti szerződést nem azonnali hatállyal mondta fel. Ezt az előírást módosította 2002. január elsejei hatállyal a 2001. évi CXVII. törvény, amely termőföld és tanya eladása esetén az elővásárlási és előhaszonbérleti jogot első helyen a családi gazdálkodónak, illetve a gazdálkodó család tagjainak tartotta fenn, és csak a hatodik helyen, a magyar államot követően élhetett elővásárlási jogával a haszonbérő, a felesbérő és a részesművelő, illetve előhaszonbérleti jogával a volt haszonbérő. Minthogy e rendelkezést az Országgyűlés a 2002. évi XXIII. törvénnyel módosította, az elővásárlási jogra jogosultak sorrendjében ismét első helyen említve a haszonbérőt, felesbérőt és részesművelőt, az előhaszonbérleti jog rangsorában pedig a volt haszonbérőt, az Alkotmánybíróság a Termőföldtörvénynek az indítvány benyújtásakor hatályban lévő, de az alkotmánybírósági eljárás idején már hatálytalan 10. §-a, 21. §-a és a 13. § (1)–(5) bekezdései alkotmányossági vizsgálatára indult eljárást megszüntette.

Az indítványok benyújtását követően a 2002. évi XXIV. törvény 2. § (2) bekezdése és a 2005. évi CLXXV. törvény 2. §-a módosította a Földalaptörvény 2. § (2) bekezdését, és a földbirtok politika elveit az új szabályozás szerint országgyűlési határozat állapítja meg, az Alkotmánybíróság eljárását e tekintetben megszüntette. A 2002. évi XXIV. törvény 9. §-a módosította a Földalaptörvény 13. § (2) bekezdését is. Ugyanezen okból, a jogszabály hatályon kívül helyezése miatt szüntette meg az Alkotmánybíróság a Földalaptörvény 6. § (1) bekezdés *e*) pontjának, a Földtörvény 12/F. § (4) bekezdés második mondatának, az R.1. 10. § (1) bekezdés *d*) pontjának, az R.2. 8. § második mondatának, az R.3. 6. § (3) bekezdésének és a H.1., valamint a H.2. egészének az alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást. [Ügyrend 31. § *a*) pont]

15. Az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján szüntette meg az Alkotmánybíróság a Földalaptörvény 21. §-a alkotmányellenességének a megállapítására irányuló eljárást. A Földalaptörvény 21. §-a felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy rendeletben állapítsa meg az NFA vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályait. Az indítványozók szerint a Kormány nem tett eleget a felhatalmazó rendelkezésnek, mert rendelet helyett határozatban szabályozta az NFA-ba tartozó termőföldek hasznosítását. Az indítvány benyújtását követően hatályát veszítette az indítványozók által kifogásolt H.2., jelenleg a Földalaptörvény 21. §-ában foglalt felhatalmazás alapján a 254/2002. (XII. 23.) Kormányrendelet szabályozza az NFA vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályait. Az Alkotmánybíróság ezért az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján, az okafogyottá vált indítványi kérelem miatt szüntette meg az eljárást.

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

Budapest, 2006. február 21.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.
előadó alkotmánybíró

*Dr. Tersztyánszkyné
dr. Vasadi Éva* s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező része 1. pontjában foglaltakkal, azaz a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával és ezzel összefüggésben a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 4. § (1) bekezdésének *p*) pontja megsemmisítésével.

Az Alkotmány kisajátítási szabálya – mint azt az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (ABH 1990, 73.) leszögezte – olyan garanciális szabály, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági aktussal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. Az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdése a tulajdon elvonásának feltételeként szabja meg – a kártalanítás mellett – azt, hogy erre csak kivételesen kerüljön sor, ha a közérdek ezt megköveteli. A közérdek által megkövetelt, kivételes körülmény jelenti ebben az esetben az alapvető jog korlátozásának kényszerítő okát. Ennek megfelelően a tulajdon elvonásának eseteiben az alkotmányossági vizsgálat arra irányul, hogy indokolt-e a közérdekre való hivatkozás, valamint, hogy a közérdekűnek minősített megoldás nem sért-e valamely más alkotmányos jogot is [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 382.].

Kisajátításnál az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdése alapján a tulajdon védelmét szolgálja annak vizsgálata, hogy a közérdek megléte esetén is fennáll-e a kivételesség követelménye. Ez adott esetben annak ellenőrzését jelenti, hogy a közérdekű célt annál az ingatlannál indokolt-e megvalósítani, amelyre a kisajátítást kéri (479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665, 667–668.).

Egyetértek azzal, hogy a kisajátítás a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása, ezért a tulajdonhoz való jog

védelme érdekében szigorú alkotmányos garanciákkal körülbástyázott eljárás, amelynek lehetőségét és feltételeit maga az Alkotmány szabályozza. Elfogadom, hogy az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást. Egyetértek azzal, hogy a kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti. Úgy gondolom, hogy a kivételesség érvényesülésének biztosítéka az a szabály, mely szerint ingatlan tulajdonjogát kisajátítással csak akkor lehet megszerezni, ha az adásvétel útján nem lehetséges, és a kivételesség garanciáját jelenti az az előírás is, amely a kisajátítási hatóság kötelezettségévé teszi annak vizsgálatát, hogy a közérdekű célt a kisajátítani kért ingatlanon indokolt-e megvalósítani. A kivételesség elvét sértené továbbá a 27/1991. (V. 20.) AB határozat (ABH 1991, 73.) értelmében az olyan állami tulajdonszerzés, a tulajdonosok jogának korlátozása, tulajdontárgyaik elvétele, amely emberek, társadalmi csoportok megbélyegzésén, bármiféle diszkriminációján alapszik. Nem lehet szó kivételtől akkor sem, amikor az állam hatalmi pozícióból, ex lege, a magántulajdon túlnyomó részének felszámolásáról rendelkezik, pl. általánosságban a házingatlanok tulajdonba vételéről, iparvállalatok tulajdonba vételéről, ipari és közlekedési vállalatok tulajdonba vételéről; a magántulajdon csaknem teljes felszámolása nem tekinthető közérdekűnek sem. A jelen esetben azonban nem erről van szó.

2. A kisajátítás lehetőségére vonatkozó szabályok értelmezhetők úgy is, mint a termőföld tulajdon megszerzéséhez fűződő, eredeti, átszálláskori teher, a közérdekű célok (megfelelő birtokméret kialakítása, szociális célok a vidéki főfoglalkozás és szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység elősegítése érdekében, telekspekuláció meggátolása) érvényesítése érdekében. Jóllehet a tulajdonszerzéssel egyidejű terhelés általában feleslegessé teszi annak vizsgálatát, hogy a tulajdon tárgyának, a termőföldnek a sajátosságai nem tennék-e egyébként is alkotmányossá a tulajdon szerzők tulajdonjogának elvonását kisajátítás útján, a többségi határozatban alkotmányellenessé nyilvánított szabály alapján, a jelen esetben a vizsgálódásnak az indítványok elutasításához kellett volna vezetnie.

A Földalaptörvény kisajátítást engedő szabálya termőföldre vonatkozik. A termőföld tulajdonjoga megszerzése tekintetében a Termőföldtörvény különféle korlátokat állít fel. A termőföldre vonatkozó szabályok vizsgálatakor abból a tényből kell kiindulni, hogy a föld mint természeti tárgy korlátozott mértékben áll rendelkezésre: nem szaporítható és nem helyettesíthető. Ebből adódik, hogy a termőföldnél a tulajdonhoz jutás lehetőségének egyenlő esélye nehezebben teremthető meg, mint más, elvben korlátlanul rendelkezésre álló javaknál. A termőföld a mezőgazdasági termelés alapja. A tulajdoni, birtoklási, használati viszonyok, a föld védelmének szabályai kialakításában meghatározó, hogy az állam milyen agrárpolitikát követ, milyen célokat érvényesít. Hazánknak az Európai Közösségek tagjaként figyelemmel kell lennie arra is, hogy az Európai Közösségek agrárpolitikája nem csak gazdasági, de szociális célokat is érvényesít, és nem támogatja az olyan mezőgazdasági üzemeket, amelyek nem jelentik a

főfoglalkozásszerűen, szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység egzisztenciális feltételét.

Általában úgy tartják, hogy a termőföldek tulajdonosi és használati viszonyainak vonatkozásában a fő választóvonal egyfelől a mezőgazdaságban dolgozó, másfelől az azon kívüli földtulajdonosok között húzódik. Ez utóbbiak jellemzően nem rendelkeznek termelési tényezőkkel, a földet termelés útján nem képesek hasznosítani, ezért csupán a haszonbérlettel elérhető jövedelemszerzésre, illetőleg telekspekulációkra törekednek. A kedvezőtlen birtokstruktúra, a birtokkoncentráció elkerülésére a legtöbb nyugat-európai országban szerzési korlátokat alkalmaznak a birtokmaximum mellett (tehát pl. megkötik, hogy a meglévő üzemhez egy jogügylettel legfeljebb mekkora és a meglévőhöz képest milyen távolságra fekvő terület szerezhető meg), a jogügyleteket hatósági jóváhagyáshoz kötik, illetve emellett az elaprózódás elleni védekezés érdekében is különféle jogi konstrukciókat alkalmaznak, pl. az öröklést csak egy örökös javára engedik meg. A Földtörvény ismeri a birtokmaximum intézményét, de Magyarországon – Nyugat-Európa számos országával ellentétben – nincs birtokminimum.

Az államnak számos jogi eszköz áll rendelkezésére a kívánt agrárpolitika, birtokstruktúra megvalósításának elősegítésére. Ezek egyike az elővásárlási jogra vonatkozó szabályozás. A most vizsgált kisajátítás lehetősége nem áll fenn abban az esetben, ha a termőföldet elővásárlásra jogosult szerezte meg. A kisajátítás az elővásárlási jog érvényesüléséhez kapcsolódik és az államnak arra ad lehetőséget, hogy birtokpolitikájának az elővásárlási jog gyakorlása hiányában is érvényt szerezhessen. Az elővásárlási jogra vonatkozó szabályok megalkotásával a jogalkotó azt jelzi, hogy milyen alanyi kör számára kívánja a gazdálkodáshoz szükséges termőföldterületet biztosítani, illetve másiktól, milyen alanyi kör számára nehezíti vagy akadályozza a termőföld tulajdonának megszerzését. 2001-ben a Földtörvény előnyben részesítette az ún. családi gazdálkodót, az általa művelt földdel szomszédos termőföld adásvétele esetén. Őt követte a tulajdonossal közös háztartásban élő családtag, utána harmadik helyen a helyben lakó szomszéd, ezt követően a helyben lakó. Ötödik volt a sorban a Magyar Állam elővásárlási joga, bármilyen termőföld elidegenítése esetében. Az utolsó helyre került az elővásárlási jog gyakorlására jogosultak között a haszonbérelő, a felesbérelő és a részesművelő, azaz a tényleges földhasználó.

A jogalkotó 2002-ben módosította a szabályozást. A Földtörvény módosítására és ezzel a hatályos szabályozás bevezetésére a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének módosításához kapcsolódva került sor. A 2002. szeptember 2-át követően a földhivatalhoz benyújtott szerződések esetében az elővásárlási jogot illetően első helyre került a haszonbérelő, a felesbérelő és a részesművelő az általa haszonbérlettel termőföld vonatkozásában. Annak érdekében, hogy ezzel a jogcímmel ne lehessen visszaélni, több garanciális korlátot is beépített a törvény. A sorrendben a következő a helyben lakó szomszéd, őt pedig harmadik helyen a helyben lakó követi. A helyben lakó szomszéd és a helyben lakó kategóriáján belül van egy belső sorrend,

amely szerint ezek közül első helyen az szerepel, aki családi gazdálkodó, egyéni mezőgazdasági vállalkozó vagy östermelő, végül – ha az adott feltétel jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén áll fenn – az a személy, aki a gazdasági társaságnak tagja (adott esetben helyben lakó részvényese). És végül az utolsó helyen szerepel az elővásárlási jogok sorrendjében a Magyar Állam a Földalaptörvény alapján. A Földalaptörvény módosítása rögzíti azt is, hogy ez a sorrend nem érvényesül akkor, ha közeli hozzátartozók között történik az átruházás, vagy ha közös tulajdonról van szó. A szabályozás arra irányul, hogy termőföldhöz a tényleges földhasználó, a mezőgazdasági tevékenységet foglalkozásként, szakszerűen folytató személy jusson és ne az, aki a termőföldet nem termelés útján törekszik hasznosítani.

Véleményem szerint a tulajdon tárgyának, a termőföldnek a sajátosságaira figyelemmel, a közérdekű célok – ezek között a megfelelő birtokméret kialakítása, a vidéki főfoglalkozás és szakszerűen folytatott mezőgazdasági tevékenység elősegítése szociális okokból is, a telekspekuláció meggátolása – érvényesítése hazánk viszonyai között nem korlátozza alkotmányellenesen a tulajdont szerzők tulajdonjogát. A vizsgált kisajátítás, korlátozott körben, a Földalaptörvény 8. § (3) bekezdése szerint, nem ellentétes a kivételesség elvével. Az Alkotmánybíróságnak az indítványokat teljes egészében el kellett volna utasítania.

Budapest, 2006. február 21.

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozik:

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 48/B/2002.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 20. számában.

10/2006. (II. 28.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 37/2005. (X. 20.) számú határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 37/2005. (X. 20.) számú határozatával megtagadta az országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának a hitelesítését.

Az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya az alábbi kérdést tartalmazza:

„Kívánja-e Ön, hogy az Országgyűlés tűzze napirendre a magyar mezőgazdasági termékek értékesíthetőségének ügyét és a megalkotandó új törvényben oly módon szabályozza a magyar mezőgazdasági termékek értékesítését, mely szerint a Magyar Köztársaság területén működő, élelmiszer kereskedelmi tevékenységet – vagy azt is – folytató kereskedelmi egységekben az értékesítésre kínált mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek legalább a fele a Magyar Köztársaság területén termelt vagy előállított termék legyen?”

A határozat indokolása megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. A döntés az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésén, az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 28. cikkén, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-án és 18. §-ának a) pontján, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 117. §-ának (1) bekezdésén és 131. §-án alapul.

2. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában, 2005. október 27-i dátummal jelent meg. A határozat ellen a törvényes határidőn belül az indítványozó kifogást nyújtott be, amelyben kérte a határozat megváltoztatását és az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését.

Az indítványozó az OVB határozatát megalapozatlannak és törvénytörtőnek tartja. Álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem jelenti az áruk szabad áramlásának korlátozását. A kérdés csak „egy olyan belső rendelkezés”-re vonatkozik, „mely a Magyar Köztársaság területén működő üzletek működése során határozza meg az üzletek árukészletében tartandó áruk fajtáját és mennyiségét.”

Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalánál a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

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

„28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

2. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvény II. mellékletében a Szerződésnek közzétett szövege az egységes szerkezetbe foglalt, jelenleg hatályos megfogalmazásban a következőket tartalmazza:

„28. cikk. A tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.”

„30. cikk. A 28. és a 29. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.”

3. Az Nsztv. rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

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

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

4. A Ve. szabályai:

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

(...)

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

„131. § Az országos népi kezdeményezés során a 117–121. § és a 130. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *h*) pontja szerint az Alkotmánybíróság olyan ügyekben is eljár, amelyeket törvény hatáskörébe utal. Így az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a Ve. 130. §-a szerint az OVB határozatával szemben benyújtott kifogás elbírálása. A Ve.-ben meghatározott kifogás jogorvoslatnak minősül, és az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben ennek megfelelően jár el. Az állandó gyakorlat szerint azonban az Alkotmánybíróság jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el a feladatát azokban az ügyekben is, amelyekben hatáskörét nem közvetlenül az Abtv., hanem más törvény határozza meg [1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; 25/1999. (VII. 19.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben – az eljárás jogorvoslati természetének megfelelően – azt vizsgálta, hogy az OVB az Nsztv. 18. §-ának *a*) pontja alapján köteles volt-e az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadására. A kérdés elbírálásánál az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/B. §-ának (1) bekezdését és 28/D. §-át vette alapul.

Az Alkotmány 28/B. §-ának (1) bekezdése szerint népi kezdeményezés tárgya olyan kérdés lehet, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Az Alkotmány 19. §-a (3) bekezdésének *b*) pontja és 25. §-ának (2) bekezdése alapján a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg. Az Országgyűlés törvényalkotási joga teljes, minden kérdésre kiterjed. Az Országgyűlés jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen kérdésekben határoz meg törvényi szinten szabályokat [53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.].

Az Alkotmány 2/A. §-ának (1) bekezdése szerint az Alkotmányból eredő egyes hatásköröket – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; a hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

Az Alkotmány az országos népszavazást és az országos népi kezdeményezést eltérően szabályozza. Ilyen eltérés – egyebek mellett – az, hogy a 28/C. § (5) bekezdése az országos népszavazás lehetséges tárgyát korlátozza, ezzel szemben az országos népi kezdeményezés tárgyára nincs korlátozó szabály (ha a tárgy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés). További különbség az, hogy a 28/C. §

(3) bekezdése szerint az eredményes ügydöntő országos népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Ezzel szemben az országos népi kezdeményezés eredményessége nem jelent az Országgyűlés számára jogalkotási kötelezettséget. Az Alkotmány 28/D. §-ának második és harmadik mondata alapján az Országgyűlés csak arra köteles, hogy a népi kezdeményezésben megfogalmazott – hatáskörébe tartozó – kérdést napirendjére tűzze és megtárgyalja. Az Alkotmány 2/A. §-ának (1) bekezdése nem zárja ki valamely kérdésnek a napirendre tűzését és megvitatását abban az esetben sem, ha az adott kérdésben jogszabály megalkotása – az Európai Unióban tagállamként való részvételtől származóan, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése körében – a többi tagállammal közösen vagy az Európai Unió intézményei útján történhet. Az Országgyűlés vitájának eredményére, a döntés tartalmára vonatkozóan a népi kezdeményezés – az Alkotmány 28/D. §-a értelmében – nem von maga után semmilyen kötelezettséget. „A népi kezdeményezésnek – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia” [42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316, 319.]. A törvényalkotás kérdéséről való döntés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, és az Alkotmánybíróság – erre vonatkozó hatáskör hiányában – nem vizsgálhatja a népi kezdeményezésre szánt kérdés célszerűségét.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ának (3) bekezdése szerint az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az OVB határozata a Magyar Közlönyben megjelent. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elrendelte az OVB határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában hozott határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2006. február 28.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1001/H/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 24. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

8/2006. (II. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete 1. § (1) bekezdése aa.) alpontjának „munkanapokon (hétfő-péntek)” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete 1. § (1) bekezdése aa.) alpontja a következő szöveggel marad hatályban:

„aa) étkeztetés, mely áll az idős, beteg és rászoruló emberek részére napi egyszeri ebéd biztosításából”

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete 1. § (1) bekezdése aa.) alpontja megsemmisített szövegrésze a Zala Megyei Bíróság előtt 1.K.22.533/2004. szám alatt folyamatban lévő perben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-
lönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Zala Megyei Bíróság 1.K.22.533/2004. szám alatt folyamatban lévő perben – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján – kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.

Az indítványozó megyei bíróság alkotmányellenesnek ítélte az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó, Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 4/1993. (XI. 1.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § (1) bekezdése a./aa.) pontjának egészét. Indítványának lényege alapján azonban csak a kifogásolt rendelkezés „munkanapokon (hétfő-péntek)” szövegrészt kifogásolta. Kérte ezért a támasztott rendelkezés megsemmisítését, valamint a rendelkezés alkalmazhatóságának az említett perben történő kizárását.

Az indítványozó megyei bíróság álláspontja szerint az Ör. kifogásolt rendelkezése ellentétes a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 62. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó megyei bíróság kifejtette, hogy a Szocvtv. 62. § (1) bekezdése szerint a szociálisan rászorultaknak „legalább napi egyszeri meleg étkeztetéséről” kell gondoskodni. A Szocvtv. 57. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az étkeztetés szociális alapszolgáltatásnak minősül. A Szocvtv. 86. § (1) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat köteles az étkeztetést, mint alapszolgáltatást biztosítani. Ehhez képest Nagykapornak Község Önkormányzata, mint települési önkormányzat az Ör. 1. § (1) bekezdés aa.) pontja alapján az alapellátások keretében csak „munkanapokon (hétfő-péntek)”, tehát „a törvényi rendelkezést szűkítve” biztosítja az étkeztetést. Az indítványozó ezért az Ör. rendelkezését a törvényi rendelkezéssel, mint magasabb szintű jogszabállyal ellentétesnek tartotta. A magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendelet miatt pedig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

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

2. A Szocvtv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„56. § (1) A szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást nyújtó ellátást (a továbbiakban: személyes gondoskodás) az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják.

(2) A személyes gondoskodás magában foglalja a szociális alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat.”

„57. § (1) Szociális alapszolgáltatások

(...)

c) az étkeztetés, (...)”

„62. § (1) Az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguknak, illetve önmaguknak és eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani.

(2) Étkeztetésben kell részesíteni azt az igénylőt, illetve általa eltartottat is, aki kora vagy egészségi állapota miatt nem képes az (1) bekezdés szerinti étkezésről más módon gondoskodni.

(3) A településen élő fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek, hajléktalan személyek vagy szenvedélybetegek részére lehetőséget kell biztosítani az étkeztetés igénybevételére, illetve segítséget kell nyújtani a saját lakóhelyükön történő étkezés biztosítására.”

„86. § (1) A települési önkormányzat köteles biztosítani (...)

b) étkeztetést, (...)”

„92. § (1) A helyi önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról rendeletet alkot.

(2) Ha törvény másként nem rendelkezik, a helyi önkormányzat az (1) bekezdés szerinti rendeletben szabályozza

a) az önkormányzat által biztosított személyes gondoskodás formáit;

(...)”

3. Az Ör.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„1. § (1) Nagykapornak Község Önkormányzata az alábbi személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátási formákat biztosítja:

a) Alapellátások:

aa) étkeztetés, mely áll az idős, beteg és rászoruló emberek részére munkanapokon (hétfő-péntek) napi egyszeri ebéd biztosításából. (...)”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában összefoglalta az önkormányzati rendeletalkotás szabályait, s azokat elvi jelleggel értelmezte; eszerint: az „Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeleteket alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmány e tételei az önkormányzat rendeletalkotási szabadságát rögzítik (amely így az Alkotmány által védett önkormányzati alapjog), de egyben meghatározzák a rendeletalkotási szabadság korlátait is: az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az önkormányzati rendeletalkotást érintően az Ötv. 16. § (1) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti, hogy »A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.« Az Alkotmány és az Ötv. fenti rendelkezései egymásra vonatkoztatott értelmezése során az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában elvi élel állapította meg: »önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi

közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.« (ABH 1998, 155.)

Az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága tehát egyrészt a törvény felhatalmazásából eredő, a törvény keretei közötti rendeletalkotásra vonatkozik, másrészt mintegy »eredeti«, az Alkotmányból folyó – a helyi közügyek szabályozására általában is irányadó – rendeletalkotási szabadságból áll.” [69/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 398, 403–404.]

2. A jelen ügy tárgyát képező, az étkezés, mint személyes gondoskodást nyújtó ellátás önkormányzati szabályozása törvényi felhatalmazásokon nyugszik.

A Szocvtv. 56. § (1) bekezdése szerint a „szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást nyújtó ellátás (a továbbiakban: személyes gondoskodás) az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják”. A Szocvtv. 56. § (2) bekezdése értelmében a „személyes gondoskodás magában foglalja a szociális alapszolgáltatásokat”. A Szocvtv. 57. § (1) bekezdés c) pontjának megfelelően az étkeztetés szociális alapszolgáltatásnak minősül. A Szocvtv. 86. § (1) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat köteles az étkeztetést biztosítani. A Szocvtv. 92. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat „a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról”, többek között tehát az étkeztetésről, „azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjakról rendeletet alkot”. A Szocvtv. hivatkozott rendelkezései így kötelezik Nagykapornak Község Önkormányzatát, mint települési önkormányzatot arra, hogy a szociálisan rászorultak részére nyújtott személyes gondoskodás körében étkeztetést biztosítson, s ennek igénybevételéről rendeletet alkosson.

A Szocvtv. 62. § (1) bekezdése az étkeztetéssel kapcsolatosan részletesen meghatározza: „Az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguknak, illetve önmaguknak és eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani.” A Szocvtv. 62. § (2) bekezdése szerint: „Étkeztetésben kell részesíteni azt az igénylőt, illetve általa eltartottat is, aki kora vagy egészségi állapota miatt nem képes az (1) bekezdés szerinti étkezéssel más módon gondoskodni.” Ezen túlmenően a Szocvtv. 62. § (3) bekezdése tágabb személyi kör részére is gondoskodik az étkeztetés biztosításáról. A Szocvtv. 62. § (1) és (2) bekezdése szerint tehát a szociálisan rászorultaknak, illetve az időseknek és betegeknek „a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről” gondoskodni kell, feltéve, hogy az említett személyek „azt önmaguknak, illetve önmaguknak és eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani”, illetve nem képesek arról „más módon gondoskodni”.

Az Ör.-t a Szocvtv. fentiekben hivatkozott felhatalmazó rendelkezései alapján, annak végrehajtására alkotta meg

Nagykapornak Község Önkormányzata. Erre utal az Ör. preambuluma is. Az Ör. 1. § (1) bekezdése Nagykapornak Község Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátási formáit határozza meg, ezen belül az a) pontban az alapellátások körét. Az alapellátások részeként az Ör. 1. § (1) bekezdés aa.) pontja biztosítja az étkeztetést, „mely áll az idős, beteg és rászoruló emberek részére munkanapokon (hétfő-péntek) napi egyszeri ebéd biztosításából”.

Az Ör. a Szocvtv.-hez hasonlóan az idős, beteg és rászoruló emberek részére biztosítja az étkeztetést, de a személyi kört érintően nem alkalmazza a Szocvtv. 62. § (1) és (2) bekezdése szerinti megszorító feltételeket. Az Ör. tehát a Szocvtv. 62. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknál tágabban határozza meg az étkeztetésre jogosultak körét. Erre a helyi önkormányzatnak lehetősége van, hiszen a helyi önkormányzat „jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra”. [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155.]

Az Ör. 1. § (1) bekezdés aa.) pontja ugyanakkor az étkeztetést csak „munkanapokon (hétfő-péntek)” biztosítja. Ezzel ellentétben a Szocvtv. 62. § (1) bekezdése az ellátottak „legalább napi egyszeri meleg étkezéséről” való gondoskodást kötelezővé teszi, mely a Szocvtv. 86. § (1) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat, vagyis a jelen esetben Nagykapornak Község Önkormányzatának kötelezettsége. A települési önkormányzat a mindennapi étkeztetésről való gondoskodási kötelezettségének nem tesz eleget, ha az étkeztetést csak munkanapokon biztosítja. Ezért az Ör. 1. § (1) bekezdés aa.) pontjának „munkanapokon (hétfő-péntek)” szövegrésze ellentétes a Szocvtv. 62. § (1) bekezdésében, mint magasabb szintű jogszabályban foglaltakkal. A magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeleti szabályozás pedig az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezi. Az alkotmányellenesség megállapítása eredményeként az Alkotmánybíróság az Ör. 1. § (1) bekezdés aa.) pontjának „munkanapokon (hétfő-péntek)” szövegrészt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy az a Zala Megyei Bíróság előtt 1.K.22.533/2004. szám alatt folyamatban lévő perben nem alkalmazható.

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

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 415/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 20. számában.

9/2006. (II. 22.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 35/2003. (XI. 27.) Ör. sz. rendeletének 20. §-a alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 35/2003. (XI. 27.) Ör. sz. rendeletének 20. §-a a Nógrád Megyei Bíróság által jogerősen befejezett 10.K. 20.708/2004/10. számú ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 35/2003. (XI. 27.) Ör. sz. rendeletének 13. § (1) bekezdése és 3. számú melléklete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztője indítványában kérte Salgótarján Megyei Jogú Város Közgyűlésének az állatok tartásáról szóló 35/2003. (XI. 27.) Ör. sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) több rendelkezése alkotmányellenességének és alkalmazhatósága tilalmának kimondását a vele szemben folyamatban volt, jogerősen befejezett ügyekben.

Az indítványozót a Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Okmány, Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodája 31.055/2003. számú határozatával kötelezte rottweiler fajtájú kutyája tartásának megszüntetésére, társasházi lakótársai által benyújtott bejelentés alapján. Az indítványozó a határozatot a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatalnál megfellebbezte, arra hivatkozással, hogy a kutya az ő megélhetését is biztosítja. A Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal 10.102/2003. számú határozatával helybenhagyta a Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Okmány, Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodája 31.055/2003. számú határozatát. Az indítványozó ezt követően bírósághoz fordult, s a Nógrád Megyei Bíróság hatályon kívül helyezte a Nógrád Megyei

Közigazgatási Hivatal 10.102/2003. számú határozatát és új eljárásra kötelezte azt. Ezen határozat indokolása szerint a Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatának az állattartásról szóló 7/1992. (V. 25.) Ör. sz. rendelete 16. § (1) bekezdése lehetővé tette azt, hogy a polgármester méltányossági alapon engedélyezze a kutyatartást. Ezáltal figyelembe lehetett volna venni, hogy a kutya az indítványozó megélhetésének biztosításához szükséges.

Ezt követően az indítványozó kérelemmel fordult Salgótarján Megyei Jogú Város polgármesteréhez, hogy méltányossági alapon engedélyezze rottweiler fajtájú kutyája tartását. 2003. december 1-jén hatályba lépett az Ör., és egyidejűleg hatályát veszítette a Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 7/1992. (V. 25.) Ör. sz. rendelete. Az indítványozó által ekkor előterjesztett kérelem ügyében a Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Okmány, Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodája hozott határozatot 9.943–1./2004. számon, s a kérelmet elutasította. A határozat indokolása szerint az időközben hatályba lépett Ör. 20. §-a alapján az állattartási ügyekben a jegyző jár el, és az Ör. nem teszi lehetővé, hogy a polgármester méltányossági alapon engedélyezze a kutyatartást. Emellett az Ör. 13. §-a kizárta nagytestű vagy támadó természetű ebek tartását többlakásos épületekben, az Ör. 3. számú melléklete pedig a rottweiler fajtájú ebeket mind nagytestű, mind támadó természetű ebekként sorolta be. A Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Okmány, Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodája 9.943–1./2004. számú határozatát a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal 10.199–3/2004. számú határozatával helyben hagyta. Ezt követően a Nógrád Megyei Bíróság 10.K.20.708/2004/10. számú ítéletében kötelezte az indítványozót az eb tartásának megszüntetésére, ugyanazon indokolás alapján, amelyen a Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Okmány, Igazgatási és Közterület-felügyeleti Irodája 9.943–1./2004. számú határozata is alapult. Vagyis az Ör. alapján a jegyző jogosult eljárni állattartási ügyekben, és kizárt az, hogy a polgármester méltányossági alapon engedélyezze az állattartást.

Az indítványozó – indítványában és az Alkotmánybíróság felhívására benyújtott indítvány-kiegészítésében – egyrészt azt sérelmezi, hogy az Ör. 13. § (1) bekezdése és 3. számú melléklete több, magasabb szintű jogszabállyal ellentétes. Így a társasházakról szóló 1997. évi CLVII. törvénnyel. Az Ör. 13. § (1) bekezdése és 3. számú melléklete ugyanis úgy zárja ki bizonyos fajtájú ebek tartását a többlakásos épületekben, hogy nem tesz különbséget az önkormányzati tulajdonú és az „alapító okirattal rendelkező” társasházak között. Ezzel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő módon beavatkozik a társasházak magánéletébe és házirendjébe, amely az – időközben hatályon kívül helyezett – társasházakról szóló 1997. évi CLVII. törvény 22. § d) pontjának védelme alatt áll. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. „nem vette figyelembe” a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 98., 100. és 115. §-ában foglaltakat.

Az indítványozó szerint alkotmányellenes, hogy az Ör. 20. §-a a jegyzőre ruházta az állattartási ügyekben való ha-

tósági jogkört. Jegyzőre ugyanis csak törvény és kormányrendelet telepíthet hatósági jogkört, önkormányzati rendelet nem. Az indítványozó ezzel kapcsolatban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 9. §-ára, valamint az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére hivatkozik.

Az indítványozó alkotmányellenesnek véli az Ör. általa megjelölt rendelkezéseit azért is, mert az Ör. – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel (a továbbiakban: Jat.) is ellentétesen – nem állapított meg átmeneti szabályokat az állattartásra nézve. Ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti.

Az indítványozó kérte az Ör. általa hivatkozott rendelkezési alkotmányellenességének megállapítását, megsemmisítését és az ügyében való alkalmazási tilalom kimondását. Az indítványozó továbbá igazolta, hogy a Nógrád Megyei Bíróság 10.K.20.708/2004/10. számú ítéletét 2004. november 22-én kézbesítették részére. Indítványa 2005. január 5-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, vagyis az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában meghatározott 60 napos határidőn belül.

II.

Az Alkotmánybíróság rendelkező részben foglalt döntése az alábbi jogszabályi rendelkezéseken alapul:

Alkotmány:

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

Ötv.:

„7. § (1) Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.”

„9. § (3) A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

Ptk.:

„98. § A tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem.”

„100. § A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.”

„115. § (1) A tulajdonjogi igények nem évülnek el.

(2) A tulajdonos a birtokvédelem szabályai szerint önhatalommal is kizárhat vagy elháríthat minden olyan jogellenes beavatkozást vagy behatást, amely tulajdonjogának gyakorlását akadályozza, korlátozza vagy lehetlenné teszi.

(3) A tulajdonos követelheti a jogellenes beavatkozás vagy behatás megszüntetését, ha pedig a dolog a birtokából kikerült, követelheti a visszaadását.”

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tht.) rendelkezései:

„13. § (1) A közösség szerveit, azok hatáskörét, jogait és kötelezettségeit, a közös költség viselésének szabályait a közösség szervezeti-működési szabályzatában kell megállapítani.

(2) A szervezeti-működési szabályzatnak – e törvény keretei között – tartalmaznia kell:

(...)

c) a társasházi lakóépület házirendjére, (...) vonatkozó részletes szabályokat.”

„26. § (1) A szervezeti-működési szabályzatban meg kell határozni a külön tulajdonon belüli építési-szerelési munka, és a zajjal járó más tevékenység végzésének a lakhatás nyugalmaát szolgáló szabályait (a továbbiakban: házirend); e szabályok nem lehetnek ellentétesek az építésre, illetőleg a zajszint határértékére a lakóépület tekintetében irányadó külön jogszabályok rendelkezéseivel.

(2) A közösség a házirendben meghatározza a közös tulajdonban lévő épületrészek, területek és helyiségek használatára vonatkozó részletes szabályokat is.”

Ör.:

„13. § (1) Többlakásos épületben a nagytestű vagy támadó természetű eb tartása tilos!

Ezen épületek előterében, lépcsőházában, udvarán, közös használatú helyiségeiben, pincéiben, bármely eb tartása tilos.”

„20. § Állattartással kapcsolatos ügyekben a jegyző jár el.”

„3. számú melléklet

1) Nagytestű ebek, így különösen:

alaskai malamut, angol masztiff, angol véreb, argentin dog, bernáthegeyi, berni pásztor, briard, fila brasileiro, ír farkaskutya, kaukázusi juhász, komondor, kuvasz leonbergi, nápolyi masztiff, német dog, német juhász, óangol juhász, óriás schnautzer, rottweiler, sarplaninac, újfundlandi fajták és keverékek.

2) Támadó természetű ebek, így különösen:

alaskai malamut, angol bulldog, angol masztiff, argentin dog, bandog, boxer, bullterrier, dobermann, fila brasileiro, ír farkaskutya, jagd terrier, kaukázusi juhász, kínai harcikutya, komondor, kuvasz leonbergi, nápolyi masztiff, német dog, német juhász, óangol juhász, óriás schnautzer, puli, rottweiler, staffordshire bullterrier, staffordshire terrier fajták és keverékek.”

III.

Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint részben megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a helyi közhatalom gyakorlásába beletartozik az is, hogy a helyi önkormányzat olyan társadalmi viszonyokat szabályozzon a lakosság érdekei védelmében, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. [Például: 23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH

2000, 134, 136.] Helyi közügy szabályozása során az önkormányzat arra is jogosult, hogy külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogszabály által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon. [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH, 1998, 155.] Az önkormányzatok rendeletalkotására ebben a tekintetben az Ötv. 16. §-a irányadó.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza az állattartás helyi kérdéseit. Az Ör. 11. §-ában felsorolt állatok tartásának engedélyezése önkormányzati hatósági ügy, amelyre az Ötv. 9. §-ában foglaltak az irányadók.

Az Ötv. 9. § (3) bekezdése értelmében azonban csak önkormányzati hatósági jogkör tekintetében van jogkör-átruházási joga a képviselő-testületnek az ott meghatározott szervekre, eszerint a polgármesterre, a bizottságára, és a részönkormányzat képviselő-testületére, kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására.

A jegyzőre csak törvény, vagy kormányrendelet telepíthet kizárólag államigazgatási (és nem önkormányzati) hatósági jogkört [Ötv. 7. § (1) bekezdés; valamint Alkotmány 44/B. § (3) bekezdés]. A jegyzőre az önkormányzat képviselő-testülete tehát nem ruházhat önkormányzati hatósági jogkört.

Az Ör. 20. §-a tehát az Ötv. 9. § (3) bekezdésével ellentétesen, és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő módon adott önkormányzati hatósági jogkört a jegyzőnek. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 20. §-a alkotmányellenes, és azt megsemmisítette.

1.2. Az Abtv. 48. § (3) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság eljárására az Abtv. 40–43. §-ában foglaltak az irányadók.

A 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az alkotmányjogi panasz – mint az utólagos normakontrolltól különböző jogintézmény – létjogosultságát ugyanis a fentiek szerint éppen az adja, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított jogkörével élve az indítványozót ért jogsérelemre akkor is biztosítson jogorvoslat, ha egyébként a sérelmezett rendelkezést az alkotmánybírósági határozat közzétételének napjával, vagy a jövőre nézve semmisíti meg.” (ABH 1998, 182, 187.)

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Nógrád Megyei Bíróság által jogerősen befejezett 10.K. 20.708/2004/10. számú ügyben az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített szabálynak alkalmazási tilalmáról is rendelkezett.

2. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette – először a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban –, hogy „a tulajdonhoz való jog – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján – alapvető jog, amely azonban nem korlátlan. A tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira és jogos érdekére. A tulajdonhoz való jog tehát korlátozható, a korlátozás azonban akkor alkotmányos, ha az másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél érdekében történik, mely más módon nem érhető el, továbbá ha a korlátozás arány-

ban áll az elérni kívánt cél fontosságával.” (ABH 1991, 22.) A tulajdonjog tartalmát és védelmét a Ptk. X. fejezete szabályozza részletesen, e rendelkezések keretét adnak azoknak az egyéb jogszabályoknak is, melyek a közérdek vagy jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben lehetővé teszik. (285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827, 828.)

„A helyi önkormányzatnak a köz érdekében jogában áll korlátozni a tulajdonhoz (lakáshasználathoz) való jogot, a lakók közötti jogviták megelőzése érdekében. Mint azt az Alkotmánybíróság korábbi, az állattartás egyes szabályai-val foglalkozó határozatában kifejtette: a helyi önkormányzat a helyi lakóközösség együttélésének védelme érdekében jogosult önkormányzati rendeletet alkotni – a magasabb szintű jogszabályok keretei között.” [23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134.]

Az Alkotmánybíróság idézett határozataiból is következően a Ptk. indítványozó által hivatkozott rendelkezései nem zárják ki azt, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az állattartás helyi szabályait rendeletben állapítsa meg. A Ptk. 98., 100., illetve 115. §-a a birtok, illetve tulajdonvédelem egyes kérdéseit rendezi. Ezen rendelkezések alapján azonban az önkormányzat képviselő-testületének rendelet-alkotási joga nem kizárt az állattartási ügyek tekintetében. Éppen ezért az Ör. 13. § (1) bekezdése és 3. számú melléklete a Ptk. ezen rendelkezéseivel nem ellentétes, így az Alkotmány 44/A. §-át nem sérti.

Az állattartás szabályainak megalkotásakor olyan szabályokat alkothat a képviselő-testület, amelyek mind az önkormányzati, mind a nem önkormányzati ingatlanokra (társasházi lakásokra, vagy akár családi házakra) is kiterjednek. A Tht. 13. § (2) bekezdése azt a kötelezettséget rója a társasházi közösségre, hogy kötelezően, a szervezeti és működési szabályzat részeként alkossa meg a házirendet. A társasházi közösség házirend alkotási joga azonban nem korlátozza a képviselőtestület jogalkotási hatáskörét. A Tht. rendelkezéseiből tehát nem vezethető le a képviselő-testület rendelet-alkotási jogának korlátozottsága az állattartás szabályozását illetően.

Ez alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 13. § (1) bekezdése és 3. számú melléklete nem ellentétes a Tht. 13. § (2) bekezdés c) pontjával, illetve 26. §-ával, és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság indítvány hiányában nem vizsgálta azt, hogy az Ör. 3. sz. mellékletében foglalt felsorolás, a kutyafajták ott található csoportosítása, és a kutyák tartásának ezen felsorolás-csoportosítás alapján történő korlátozása az Ör. 13. § (1) bekezdésében nem ellentétes-e más magasabb szintű jogszabállyal, illetve az Alkotmány más rendelkezésével.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Az indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy az Ör. a 13. § és a 3. számú melléklete tekintetében a képviselő-testület nem alkotott átmeneti rendelkezéseket. Ez álláspontja szerint a jogbiztonságot sérti.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az átmeneti rendelkezések hiánya abban az esetben vet alkotmányossági problémát, amennyiben az átmeneti szabályok nélkül

sérülne a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. A Jat. 12. § (2) bekezdése szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”.

„Következetes 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 Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. hatálybalépése napjával hatályon kívül helyezte az állattartásra vonatkozó korábbi rendeletet és annak módosítását, továbbá hogy az Ör. kihirdetése napjával lépett hatályba. Az Ör. 22. §-a, amely az Ör. hatálybalépéséről rendelkezik, nem állapított meg átmeneti szabályokat. Azonban az Ör. 22. § (2) bekezdése 30 napos felkészülési időt biztosított az állatok tartására vonatkozó szabályok tekintetében.

Ezen kívül is az Ör. által hatályon kívül helyezett, Salgótarján Megyei Jogú Városnak az állatok tartásáról szóló 7/1992. (V. 25.) Ör. sz. rendelete 12. § (1) bekezdése ugyancsak kizárta nagytestű, valamint támadó természetű (az indítványozó által vitatott, vagyis a rottweiler fajta) ebek tartását a többlakásos épületekben, így ezen rendelkezések tekintetében az Ör. ugyanolyan tartalommal szabályozott.

Miután az Ör. 13. §-a, valamint 3. sz. melléklete tekintetében az állatok tartásának szabályozása nem előnyösebb, de nem is hátrányosabb az érintetteknek a korábbi szabályozásnál, valamint nem tekinthetők meghatározott társadalmi viszonyt első ízben rendező szabályoknak, illetve miután az Ör. kellő felkészülési időt (30 nap) biztosított 22. §-ában, így a visszamenőleges hatály tilalmába ütközés az átmeneti szabályok hiánya miatt a tekintetükben nem állapítható meg. Mivel az Ör. 13. § (1) bekezdése, valamint 3. sz. melléklete tekintetében az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 8/D/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 20. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

851/B/1998. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontja, 27. § *d)* pontja, 36. § (1) bekezdése és 57. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó eredeti beadványában a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló 1997. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kktv.) több rendelkezésének utólagos normakontroll keretében történő vizsgálatát kezdeményezte.

Hiánypótlásra történő felhívás után kérelmét módosította. Az eredeti beadványában megjelölt, a Kktv. 2. § (1) bekezdését, 26. § (1) bekezdését és 36. § (1) bekezdését érintő indítványrész tekintetében a Kktv. 36. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását kérte. Az indítványozó a Kktv. 36. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést azért véli alkotmányellenesnek, mert e szabály a könyvvizsgálói kamara esetében csupán önálló jogi személyiséggel nem rendelkező helyi szervek létrehozását teszi lehetővé. Szerinte ez a szervezeti megoldás az egyesülési jogot [Alkotmány 63. § (1) bekezdés] és az érdekvédelmi szervezet alapításának jogát [Alkotmány 70/C. § (1) bekezdés] sérti. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma alapján utólagos normakontroll keretében bírálta el, hiszen az indítványozó valójában nem alkotmányos mulasztást kifogásol, hanem a Kktv. 36. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás Alkotmányba ütközését állítja.

2. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja a Kktv. 57. § (2) bekezdését is. Állítása szerint e rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy a kamara alapszabálya a kamarai tagok tagdíját úgy állapítsa meg, hogy az akár a könyvvizsgálói társaságok által fizetett hozzájárulásának a többszöröse lehet, ami sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

3. Ugyancsak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozva támadja az indítványozó a Kktv. 27. § *d)* pont-

ját. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét szerinte az idézi elő, hogy az egyszeres és kettős könyvvezetést bárki végezheti, míg a magas számviteli képesítéssel rendelkező könyvvizsgáló csak akkor, ha kamarai tagsággal rendelkezik.

4. Az Alkotmány 70/G. § (1) és 70/A. § (1) bekezdésére hivatkozva kifogásolja az indítványozó a Kktv. 12. § (2) bekezdésének *c)* pontjában foglalt azon rendelkezést, amely a kamarai tagok kötelességeként írja elő a kamara által szervezett képzéseken való részvételt. Érvelése szerint az okleveles könyvvizsgálókkal szembeni követelmények (felsőfokú végzettség, szakmai gyakorlat stb.) mellett a „kötelező oktatást előírni ez az állampolgári minőség degradálása és diszkrimináció más foglalkozásokkal szemben”.

II.

Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

„63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.”

„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/C. § (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és a művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.”

A Kktv.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései:

„12. § (2) A kamara tagjának kötelessége, hogy
(...)

c) részt vegyen a kamara által a tagok, illetőleg a tag-sági viszonyt szüneteltetők részére szervezett rendszeres szakmai továbbképzésben,

(...)”

„27. § A kamarai tagsággal rendelkező könyvvizsgáló által ellátható – a 26. § (2) bekezdése alá nem tartozó – tevékenységek:

(...)

d) egyszeres és kettős könyvvezetés.”

A Kktv. támadott 27. §-ában foglalt 26. § (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:

„26. § (2) E törvény alkalmazásában könyvvizsgálói tevékenység:

a) a számviteli törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezetnél a beszámoló felülvizsgálata, szabályszerűségének, megbízhatóságának, hitelességének tanúsítása annak érdekében, hogy az megbízható és való összképet adjon a gazdálkodó szervezet vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről,

b) a gazdasági társaságok, a szövetkezetek, az egyéb szervezetek alapításakor, átalakulásakor, megszűnésekor a törvényekben előírt értékelési, ellenőrzési, véleményezési, záradékolási feladatok ellátása,

c) a könyvvizsgálók már törvényben meghatározott feladatának elvégzése.”

„36. § (1) A kamara a fővárosban és a megyékben önálló jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket hoz létre, amelyekben a főváros, a megye illetékességi területén székhellyel, lakóhellyel rendelkező kamarai tagok vesznek részt.”

„57. § (2) A tagdíjat és az (1) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulás összegét az elnökség javaslatára a küldöttgyűlés határozza meg. A tagdíj és a hozzájárulás összegének megállapításánál a törvényben és az alapszabályban meghatározott szempontokat figyelembe kell venni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványozói érvelést vizsgálta, amely szerint az Alkotmány 63. § (1) és 70/C. § (1) bekezdését sérti, hogy a Kktv. 36. § (1) bekezdése – más kamarai törvényektől eltérően – csak önálló jogi személyiséggel nem rendelkező helyi szervezetek létrehozását teszi lehetővé.

1.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában állást foglalt abban a kérdésben, hogy mennyiben vizsgálható a köztestületekre vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányossága az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében szabályozott egyesüléshez való jog alapján.

Az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadságot érintően – először az ügyvédek kötelező kamarai tagságának vizsgálata során – kifejtette, hogy „a törvény közjogi közfeladat ellátásra, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületként szakmai kamarát, és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát” [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 128, 129.]. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata nem zárja ki, hogy a köztestületi szabályok alkotmányosságának viszonyítási alapjai között az egyesülési szabadság is szerepelhessen. Ezt a viszonyítási alapot két vonatkozásban alkalmazta: a kamarai kényszertagság alkotmányosságának megítélésénél,

valamint annak vizsgálatakor, hogy a köztestületi szabályozás a közfeladathoz közelálló, vagy azt részben átfedő tárgyú egyesületi vagy szakszervezeti szerveződések ténylegesen nem korlátozza-e [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 253.].

1.2. A piacgazdaság működéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a vállalkozások vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetükről objektív információkat hozzanak nyilvánosságra. A közzétételre kerülő információk megbízhatóságát, hitelességét, a törvényekben meghatározott tartalmát a független könyvvizsgálók által végzett könyvvizsgálat alapozza meg. Ezért a könyvvizsgálat célja a jogszabályok előírásai szerint készített, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben előírt adatokat tartalmazó beszámoló, vagyonértékelések, vagyonmérlegek felülvizsgálataival annak megállapítása, hogy azok megfelelnek-e a törvényi előírásoknak, és megbízható, valós képet adnak-e a vállalkozás vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetéről. A független könyvvizsgáló tevékenysége biztosítékot jelent a gazdasági élet szereplői számára arra, hogy az auditált beszámoló a társaság tényleges pénzügyi helyzetét tükrözi, és arra üzleti döntéseiket alapozhatják.

A könyvvizsgálói kamara a független könyvvizsgálók szakmai önkormányzata, köztestület. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában a szakmai kamarákat a következőképpen jellemezte: „A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat a magas szintű, speciális képzés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Ennek felel meg, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai; hogy az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják” (ABH 1997, 263, 269.). Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság az orvosi kamara feladatainak vizsgálata során elemzi a szakmai köztestületi önkormányzatok, a kamarák közfeladatait. A közfeladatok közé sorolja egy adott szakma teljességét érintő kérdésekben az állami szervek felé végzett tanácsadói közreműködést, az adott hivatás gyakorlóinak számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást, a foglalkozási szabályok betartásának ellenőrzését és szankcionálását, a törvény által a hatáskörükbe utalt közhatalmi jogosítványok gyakorlását (a kamarába való felvétel, kizárás, fegyelmi, etikai felelősségre vonás, nyilvántartás vezetése stb.). (ABH 1997, 263, 268.)

Mindezen közfeladatok a könyvvizsgálói kamara Kktv. 3 §-ában szabályozott feladatkörei között is megtalálhatóak. A könyvvizsgálói kamara jogosult véleményt nyilvánítani a könyvvizsgálók működésének, tevékenységének feltételeit meghatározó törvényekről és más jogszabályokról [Kktv. 3. § a) pont]. Hatáskörébe tartozik a Nemzeti Könyvvizsgálói Standardok kialakítása, a könyvvizsgálókra vonatkozó etikai szabályok megállapítása [Kktv. 3. § c) és k) pont]. A szakmai ellenőrzés körében figyelemmel kíséri a Nemzeti Könyvvizsgálói Standardok és az etikai

szabályok megtartását [Kktv. 3. § *c)* és *l)* pont]. Megszervezi és irányítja a könyvvizsgálati munka minőség-ellenőrzési rendszerét [Kktv. 3. § *d)* pont]. Közhatalmi jogosítványokat gyakorol a kamara a tagok felvételéről és kizárásáról való döntéskor, valamint az etikai eljárás lefolytatásakor [Kktv. 4. §, 56. §, 52. § (1) bekezdés]. Nyilvántartást vezet a kamara tagjai sorába felvett könyvvizsgálókról és a könyvvizsgálói tevékenység végzésére jogosult társaságokról [Kktv. 3. § *j)* pont].

A könyvvizsgálói kamara közfeladatok ellátására létrehozott szakmai köztestület, így – mint azt az indítványozó is elismeri – nem az egyesületi jog alapján létrehozott szervezet. A köztestület alapítása kizárólag a törvényhozó joga. Az Alkotmány a köztestületek jogállására, szervezete nézve nem tartalmaz rendelkezést. Ennek megfelelően a köztestület szabályozása során a törvényhozó döntési szabadságának körébe tartozik annak meghatározása, hogy egyetlen, vagy több önálló köztestületi jogállással rendelkező szakmai kamarát hoz-e létre, illetőleg az adott szakmai körben miként alakítja ki a köztestületek helyi, területi szerveinek rendszerét. A jogalkotó e döntése során mérlegelheti, hogy az adott szakmát gyakorlók tekintetében ellátandó közfeladatok megvalósításának melyek a legcélszerűbb szervezeti keretei. Az állam által a könyvvizsgálói kamarára ruházott közfeladatok egy foglalkozás gyakorlóit érintő feladatköröket fognak át, ezért nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek az, hogy a törvény egyetlen kamarai jogállású szervezetet hozott létre a szakmai kamarai feladatok ellátására.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy a Kktv.-nek ez a megoldása az Alkotmány 63. § (1) bekezdése és 70/C. § (1) bekezdése alapján a könyvvizsgálókat is megillető egyesületi jogot, valamint az érdek-képviselői szervek alakításához való jogot nem érinti. A Kktv. rendelkezései nem zárják ki, hogy a könyvvizsgálói kamara tagjai társadalmi szervezetet hozzanak létre, egyesületet, illetőleg érdek-képviselői szervezetet alakítsanak. Ennek következtében a kamara tagjai köztestületi tagságuk mellett szabadon gyakorolhatják az Alkotmány 63. §-ában, valamint 70/C. §-ában szabályozott alapvető jogukat. Ennek megfelelően nem tekinthető az Alkotmány ezen rendelkezéseivel ellentétesnek az, hogy a Kktv. egyetlen könyvvizsgálói kamara létrehozásáról rendelkezik és – más kamarai törvényektől eltérően – nem biztosít önálló kamarai jogállást a területi szervezeteknek. Ezért az Alkotmánybíróság a Kktv. 36. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványt elutasította.

2. Az indítványozó a Kktv. 57. § (2) bekezdésének alkotmányosságát azért vitatja, mert az lehetőséget ad a kamarának arra, hogy az alapszabályban úgy állapítsa meg a tagdíj, illetőleg a bejegyzett társaságok által fizetendő hozzájárulás mértékét, hogy a kamarai tagok tagdíja a többszöröse a könyvvizsgáló társaságok által fizetendő hozzájárulásának. Úgy véli, hogy a Kktv. 57. § (2) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció alkotmányi tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésre terjed ki. Ugyanakkor a tilalom kiterjed a jogrendszer egészére, amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 1992, 280–282.]. Alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz a jogalkotó olyan különbséget, amely alapjogi sérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minden személyek közötti jogi megkülönböztetés minősül alkotmányellenesnek (108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 526.). Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e, csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggéseiben vizsgálható. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogi helyzetben lévő, eltérő szabályozási körbe tartozó jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket (881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477.). Ennek megfelelően alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vehető fel [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.].

A Kktv. a fizetendő tagdíj és hozzájárulás konkrét mértékéről nem rendelkezik, a támadott szabály a küldöttgyűlés hatáskörébe utalja a tagdíj és a hozzájárulás összegének a törvényben és az alapszabályban meghatározott szempontokra figyelemmel történő megállapítását. A könyvvizsgálói kamara alapszabályában határozza meg e két fizetési kötelezettség mértékét. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. §-a alapján csak jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának utólagos vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel. A köztestületek alapszabálya nem minősül jogszabálynak, és nem tekinthető a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény III. fejezete szerinti állami irányítás egyéb jogi eszközének sem. Ezért az alapszabály rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kamara tagjait és a bejegyzett könyvvizsgálói társaságokat terhelő eltérő fizetési kötelezettség a Kktv. szabályain alapul.

A Kktv. rendelkezései szerint a jogalkotó a kamarai tagokat „tagdíj” [12. § (2) bekezdés *d)* pont], míg a könyvvizsgáló társaságokat „hozzájárulás” megfizetésére kötelezi [23. § *a)* pont]. A fizetési kötelezettség szabályozásában a törvény által tett megkülönböztetés a kamarai tagok és a könyvvizsgáló társaságok kamarához fűződő jogviszonyának különbözőségére vezethető vissza. A kamara tagja csak természetes személy lehet (5. §), és ebbéli minőségében rendelkezik mindazokkal a jogosítványokkal, amelyek biztosítják a kamarai önkormányzásban való részvételi jogát (tanácskozási és szavazati jog, választás és a választhatóság joga), valamint jogosult a kamara által nyújtott szolgáltatások igénybevételére [Kktv. 11. § (1) bekezdés]. A könyvvizsgálói társaságok viszont nem

kamarai tagok. A könyvvizsgálói kamarát a jogalkotó arra jogosítja fel, hogy a könyvvizsgálói társaságot felvegye a könyvvizsgálói társaságok nyilvántartásába, a bejegyzésről igazolást adjon, a nyilvántartást vezesse, a bekövetkezett változásokat közzétegye, és a törvényben meghatározott esetekben a társaságot a nyilvántartásból törölje [Kktv. 3. § *j*) pont, 24. § (2) bekezdés, 25. §]. A könyvvizsgálói társaságok tekintetében a kamara tehát hatósági nyilvántartást vezet, és így a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá tartozó hatósági tevékenységet végez [Kktv. 3/A. § (1) bekezdés *b*) pont].

A Kktv.-nek a számvitelről és a könyvvizsgálói tevékenységek módosításáról szóló 2005. évi CXII. törvény 31. § (3) bekezdése által módosított 23. § *a*) pontja alapján a társaságok a nyilvántartás vezetéséért tartoznak éves hozzájárulás fizetési kötelezettséggel.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy nem helytálló az indítványozónak az az állítása, hogy a törvény nem állapít meg szabályokat a kamara tagjait és a könyvvizsgálói társaságokat terhelő fizetési kötelezettséget illetően, és emiatt a Kktv. 57. § (2) bekezdésében a kamara küldöttgyűlésének adott jogilag korlátozatlan felhatalmazás teszi lehetővé azt, hogy az alapszabály eltérően állapítsa meg a tagdíj és a társaságok által fizetendő hozzájárulás mértékét.

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a törvény szabályain alapuló eltérő fizetési kötelezettség, mivel nem azonos helyzetű jogalanyok között tesz megkülönböztetést, nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe.

3. Az indítványozó támadja továbbá a Kktv. 27. § *d*) pontjában foglalt rendelkezést, amely szerint a könyvvizsgálói kamara tagja egyszeres és kettős könyvvezetésre jogosult. E szabályt azért tekinti súlyosan diszkriminatívnak, mert álláspontja szerint miközben a könyvelés nincs képesítéshez kötve, a Kktv. e szabálya alapján a legmagasabb számviteli képzettséggel rendelkező könyvvizsgáló csak akkor könyvelhet, ha kamarai tagsággal rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érvelése nem helytálló. A Kktv. 26. § (1) bekezdése csak a könyvvizsgálói tevékenység végzését köti könyvvizsgálói kamarai tagsághoz. Ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése meghatározza mi tekintendő könyvvizsgálói tevékenységnek. E definíció az egyszeres és a kettős könyvvezetést nem sorolja könyvvizsgálói tevékenység körébe. Ebből következően a könyvvezetési tevékenység nem minősül könyvvizsgálói kamarai tagsághoz kötött tevékenységnek a könyvvizsgálói képesítéssel rendelkezők esetében sem. A Kktv. 27. §-a azoknak – a törvény indoklásában szereplő terminológia szerint – ún. „rokon” tevékenységeknek a végzését teszi lehetővé a könyvvizsgálói kamara tagjai számára, amelyek nem minősülnek könyvvizsgálói tevékenységnek, de a könyvvizsgálói tevékenységgel összeegyeztethetőek, s amelyek végzéséhez szükséges szakmai felkészültséggel a könyvvizsgálók rendel-

keznek. A Kktv. 27. § *d*) pontjában foglalt rendelkezés tehát a könyvvizsgálói kamara tagjait jogosítja fel könyvvezetési tevékenység végzésére, de a Kktv. 26. §-ában foglaltakat is figyelembe véve ez nem értelmezhető oly módon, hogy az a könyvvizsgálói képesítéssel rendelkezők számára csak könyvvizsgálói kamarai tagság esetén teszi lehetővé könyvvezetési feladatok ellátását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a Kktv. 27. § *d*) pontjában foglaltakkal kapcsolatosan az indítványozó által állított megkülönböztetés nem áll fenn, annak alkotmányellenessége az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg. Ezért a Kktv. e rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta a Kktv. 12. § (2) bekezdés *c*) pontjának alkotmányosságát is abból a szempontból, hogy a továbbképzésben való kötelező részvétel előírása sérti-e az Alkotmány 70/G. pontját, illetőleg megállapítható-e a az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott jogegyenlőség sérelme amiatt, hogy más kamarai törvények ilyen kötelezettséget nem írnak elő a kamarai tagok számára.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/G. §-a alapján a Kktv. 12. § (2) bekezdés *c*) pontjában előírt kötelezettség alkotmányellenessége nem állapítható meg. A Kktv. 12. §-ának vitatott rendelkezése egy foglalkozás gyakorlásához szükséges szakmai követelményként írja elő a továbbképzésben való részvétel kötelezettségét. A szakmai továbbképzés azt a célt szolgálja, hogy az egyes szakmák gyakorlói naprakész szakmai ismeretekkel rendelkezzenek, megismerjék a szakterületüket érintő legújabb tudományos és kutatási eredményeket, jogszabályi változásokat, új módszereket stb. A jogi szabályozás számos foglalkozás számára ír elő továbbképzésben való folyamatos, vagy időszakos részvételi kötelezettséget. A jogalkotó általában akkor teszi kötelezővé a továbbképzésben való részvételt, ha valamely foglalkozás gyakorlása során a korszerű szakmai ismeretek, a tudományok fejlődésével, a jogszabályi változásokkal való lépéstartás hiánya, mások, – elsősorban a szolgáltatásaikat igénybe vevők, vagy a foglalkozás gyakorlása során velük kapcsolatba kerülők – jogainak sérelmét okozhatja (orvosok, egészségügyi dolgozók, gyógyszerészek, pedagógusok, köztestviselők stb.).

A könyvvizsgálói tevékenység lényeges jellemzője az, hogy mind a megbízó, mind a gazdasági élet többi szereplő számára garantálja az általa ellenőrzött, hitelesített és nyilvánosságra kerülő számviteli dokumentumok megbízhatóságát, szabályszerűségét, hitelességét, és azt, hogy ezek alapján megbízható és valós összkép nyerhető a gazdálkodó szervezet vagyoni, pénzügyi, jövedelmi viszonyairól. A könyvvizsgálói foglalkozásnak ez a gazdasági szerepe megköveteli a szakmai ismeretek rendszeres karbantartását. A könyvvizsgálónak a szakma gyakorlása során komplex, állandóan és gyorsan változó – jogi, számvit-

teli, gazdasági – ismeretekkel kell rendelkeznie. A könyvvizsgálói tevékenység e sajátosságai miatt, a továbbképzésben való kötelező részvétel előírása a könyvvizsgálat szakmai megalapozottságának egyik törvényi biztosítója. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a vitatott törvényi rendelkezés és az Alkotmány 70/G. §-ában szabályozott tanszabadság között nem áll fenn. A könyvvizsgálói kamara tagjainak ezen kamarai tagsági jogviszonyából eredő kötelezettsége nem zárja ki, és nem is korlátozza azt, hogy a kamarai tagok szabadon döntsenek arról, hogy mely intézményben, milyen tanulmányi programban való részvételek kívánják bővíteni szakmai ismereteiket.

Az indítványozó szerint a kötelező továbbképzés előírása sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is. Arra hivatkozik, hogy sem az ügyvédi, sem a gazdasági kamarákra vonatkozó törvény nem tartalmaz ilyen rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményének sérelme csak abban az esetben állapítható meg, ha a jogalkotó azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között tesz alkotmányos indok nélkül különbséget [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 343.].

Az Alkotmánybíróság 38/1997. (VII. 1.) AB határozatában rámutatott a szakmai és a gazdasági kamarák eltérő sajátosságaira. Egyrészt a gazdasági kamarák eltérő közfeladatai, az általuk lefedett foglalkozások és a tagok széles köre, tevékenységük sokrétűsége és gazdasági súlya, másrészt a szakmai kamarák azonos foglalkozást gyakorlók kötelező tagságon alapuló önkormányzataként való szervezettsége, a foglalkozások személyes teljesítményre és felelősségre épülő volta a kamarai tagsági jogviszony eltérő szabályozásához vezetnek (ABH 1997, 249, 258–259.). A kamarák eltérő funkciójára és a kamarai tagsági jogviszony eltérő jellegére tekintettel megállapítható, hogy a gazdasági kamarák és szakmai kamarák tagjai nem tekinthetők összehasonlítható jogi helyzetben lévő jogalanyoknak, így a kamarai tagok továbbképzésére vonatkozó törvényi szabályozás eltérő volta nem jelent alkotmányellenes megkülönböztetést.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme amiatt sem, hogy a szakmai kamarai tagsághoz kötött foglalkozások esetén a kamarai törvények eltérően rendelkeznek a szakmai továbbképzésről.

A kamarai tagsághoz kötött foglalkozások eltérő sajátosságai szükségszerűen vezetnek az egyes tevékenységek gyakorlásához megkövetelt szakmai követelmények eltérő szabályozásához. Ezért a foglalkozás, a foglalkozást gyakorlók által nyújtott szolgáltatások jellege, a tevékenységek súlya és a szolgáltatást igénybe vevőkre gyakorolt hatásai alapján a törvényhozó kompetenciájába tartozik annak meghatározása, hogy az egyes kamarai tagsághoz kötött foglalkozások esetén milyen szakmai követelményekhez köti a foglalkozás gyakorlását. A foglalkozás gyakor-

lásához szükséges szakmai garanciák előírásának eltérő jogi megoldásai lehetségesek (kamara által szervezett továbbképzés, felsőoktatási intézmények továbbképzéseinek részvétel, munkahelyen szervezett továbbképzések stb.). Az egyes kamarai tagsághoz kötött tevékenységek esetén a szakmai továbbképzésben való részvétel kötelezettségét nem a kamarai tagságból folyó kötelezettségként szabályozza a jog [pl.: az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek, egészségügyi dolgozók esetén a továbbképzésben való részvétel kötelezettségét nem a kamarai törvény írja elő a kamarai tagságból folyó kötelezettségként, hanem az egészségügyi tevékenység gyakorlásának feltételeként külön jogszabályok – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, 52/2003. (VIII. 22.) ESZCSM rendelet – szabályozzák]. Nem minden foglalkozás gyakorlása kívánja meg, hogy a jogalkotó a továbbképzésben való kötelező részvétel előírásával garantálja a foglalkozást gyakorló szakmai ismereteinek karbantartását. Azon foglalkozások esetén, ahol a tevékenység jellege állandó önképzésre kényszeríti a foglalkozás gyakorlóját – pl. az ügyvédi tevékenység – azt a jogalkotó nem látta indokoltnak. Erre tekintettel az egyes kamarai tagsághoz kötött foglalkozások gyakorlói a szakma gyakorlásához előírt követelmények szempontjából nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak. Így nem állapítható meg a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége amiatt sem, hogy a törvényhozó a könyvvizsgálói kamara tagjai számára kötelezően előírja a továbbképzésben való részvételt, míg vannak olyan szakmai kamarák, amelyek tagjainak ilyen kötelezettsége nincs.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kktv. 12. § (2) bekezdésének, 27. § d) pontjának valamint 57. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége az indítványban foglalt indokok alapján nem állapítható meg, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 7.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Harmath 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. Tersztyánszky
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

489/B/1999. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/E. § (6) bekezdés egyes szövegrészei alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 22. § (3) bekezdés első mondatának „soron kívül” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/A. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény 29. § (2)–(4) bekezdése, 33. § (1) bekezdés e) pontja és 35. § (2) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló 1998. évi LXXXVI. törvény 77. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

1. Az indítványozók több, egymáshoz kapcsolódó kérelmet terjesztettek elő. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközönek tartják a Ptk. azon rendelkezését, amely szerint az alapítványok egyesítésére az érdekelt alapítók közös kérelme esetén kerülhet sor. Véleményük szerint ugyanis kizárt az egyesítés, ha az egyesítendő alapítványok alapítója ugyanaz a személy. Az indítványozók a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 74/E. § (6) bekezdésében abban látják az alkotmányellenesség forrását, hogy a bíróság a szövegezés szerint csak az alapítók, tehát a többes szám használata miatt két vagy több alapító kérelmére járhat el. Vé-

leményük szerint a rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy egy alapító két vagy több alapítványának egyesítését kezdeményezze.

Az indítványozók az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközönek vélik a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Ksz.) 22. § (3) bekezdését is, miszerint a közhasznúsági nyilvántartásba vételről, az átsorolásról és a törlésről a bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. Álláspontjuk szerint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét sérti az, hogy a bíróságoknak e bejegyzésekről soron kívül kell dönteniük.

Az indítványozók a Ptk. alapítványok bejegyzéséről szóló 74/A. § (5) bekezdésének „soron kívül” szövegrészt ugyanezen indokok alapján sérelmezik.

Véleményük szerint az is alkotmányellenes helyzet okoz és a jogállamisággal nincs összhangban, hogy a törvények nem rögzítik, hogy egy közhasznú alapítvány bejegyzésére irányuló kérelem egyszeres vagy kétszeres soronkívüliséget élvez-e.

Az Alkotmány jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdésébe ütközönek tartják az indítványozók a sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Sporttörvény) 33. § (1) bekezdésének e) pontját is, mely úgy rendelkezik, hogy az OTSH bevételi forrásai közé tartozik az OTSH feladatköréhez tartozó sporttevékenységekre szervezett bukmékeri rendszerű fogadások játékadójának 50%-a. A Sporttörvény e rendelkezése véleményük szerint nem veszi figyelembe, hogy 1999. január 1. óta az Ifjúsági és Sportminisztérium látja el az OTSH számára törvényben biztosított jogköröket, és az Ifjúsági és Sportminisztérium feladatkörébe semmilyen sporttevékenység szervezése nem tartozik. Az indítványozók szerint a jogállam fogalmába tartozik, hogy a törvényben szabályozott életviszonyok a valóságnak megfelelőek legyenek.

Az indítványozók az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és az Alkotmány 50. § (1) bekezdésébe ütközönek tartják továbbá a Sporttörvény 35. §-át és a miniszterek feladat- és hatáskörének változásával, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium létrehozásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról szóló 1998. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: SM tv.) 77. § (6) bekezdését, mert a Sporttörvény hatálybalépésekor még nem létező Sport Közalapítványt teszik meg jogutódnak, és a Sporttörvény 29. § (2)–(4) bekezdését feltételesen, a Wesselényi Miklós Közalapítvány nyilvántartásba vételekor léptetik hatályba. Véleményük szerint a jogbiztonság egyik eleme az, hogy a hivatalos lapból az ország egész nyilvánossága számára egyértelmű legyen a rendelkezés hatálybalépésének időpontja. Mivel a közalapítvány bejegyzése mint bírósági aktus nem mindenki számára nyilvános, illetve nem egyértelmű az sem, hogy mikor történik meg a bírósági nyilvántartásba vétel – a bírósági végzés kelte, vagy jogerőre emelkedése napjával – sérül a jogbiztonság alkotmányos követelménye.

2. Az indítványozók által megjelölt rendelkezések a következők:

Alkotmány:

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

„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.”

„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.”

A Ptk. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„74/A. § (5) A bíróság a nyilvántartásba vételről nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A bíróság a nyilvántartásba vételről szóló határozatát az ügyészségnek is kézbesíti.”

„74/E. § (6) A bíróság az érdekelt alapítók közös kérelmére – új alapítvány létrehozása vagy más alapítványhoz való csatlakozás céljából – elrendelheti az alapítványok egyesítését, ha ez az érintett alapítványok céljainak megvalósításával összhangban áll. Az alapítványok egyesítésére irányuló kérelemhez az új, illetőleg a megfelelően módosított alapító okiratot is csatolni kell, egyebekben a bíróság eljárására az alapítvány nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

A Ptk. indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„74/A. § (5) A bíróság a nyilvántartásba vételről nemperes eljárásban határoz. A bíróság a nyilvántartásba vételről szóló határozatát az ügyészségnek is kézbesíti.”

„74/E. § (6) A bíróság az érdekelt alapítók közös kérelmére – új alapítvány létrehozása vagy más alapítványhoz való csatlakozás céljából – elrendelheti az alapítványok egyesítését, ha ez az érintett alapítványok céljainak megvalósításával összhangban áll. Az alapítványok egyesítésére irányuló kérelemhez az új, illetőleg a megfelelően módosított – a megszűnt alapítvány jogutódlásáról is rendelkező – alapító okiratot is csatolni kell, egyebekben a bíróság eljárására az alapítvány nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

A Ksz. támadott rendelkezése:

„22. § (3) A közhasznúsági nyilvántartásba vételről, az átsorolásról és a törlésről a bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A bíróság határozatát az ügyészségnek is megküldi.”

II.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptk. 74/E. § (6) bekezdését a 2001. évi CVI. törvény 4. § (2) bekezdése 2002. I. 1-től új szöveggel állapította meg. Az Alkotmánybíróság legelőször azt vizsgálta, hogy a Ptk.-nak

az új, hatályos 74/E. § (6) bekezdése tartalmazza-e az indítványozók által alkotmányellenesnek tartott szabályozást. Mivel a Ptk. 74. § (6) bekezdése kisebb pontosítással ugyanolyan szövegezésű, mint az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezés, és tartalmazza a sérelmezett szabályozást, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot erre az új, jelenleg hatályos rendelkezésre folytatta le.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bírósághoz fordulás alapjogát állapítja meg, mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat ABH 1993, 335.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 35.]

Az 191/B/1996. AB határozat szerint az „Alkotmány 57. § (1) bekezdése (...) a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy a jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik. E jogok tartalmát részben az Alkotmány, részben az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően a törvények határozzák meg.” [ABH 1997, 629, 631.]

A támadott rendelkezés szerint a bíróság az érdekelt alapítók közös kérelmére elrendelheti az alapítványok egyesítését. Az indítványozók szerint az, hogy a jogalkotó az alapítványok egyesítésénél az alapítók tekintetében többes számot használ – kizárva ezzel, hogy két, vagy több ugyanazon személy által alapított alapítvány egyesüljön – ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.

Jelen ügyben az indítványozók tehát azt tartják alkotmányellenesnek, hogy a törvény grammatikai értelmezése folytán egy alapítónak – szemben több alapítóval – nincs joga arra, hogy két vagy több alapítványát egyesítse, és nem azt panaszolják, hogy egy meghatározott jogot nem lehet a bíróság előtt az egyenlőség követelményének megfelelően érvényesíteni.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a támadott törvényi szabályozás nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság – indítványi kérelem hiányában – nem vizsgálta a támadott rendelkezés és egyéb alkotmányi rendelkezések kapcsolatát.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel ezt az indítványi kérelmet elutasította.

2. A Ksz. 22. § (3) bekezdése azt mondja ki, hogy a közhasznúsági nyilvántartásba vételről, az átsorolásról és a törlésről a bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. Ez az indítványozók szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével ellentétes, mivel a bíróság előtti egyenlőség sérül azáltal, hogy ezt a döntést a bíróságnak más hasonló nemperes eljárással szemben, soron kívül kell meghoznia.

Az Alkotmánybíróság e határozat II. részének 1. pontjában összegezte az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot.

A jogalkotónak az alkotmányi korlátok között nagy szabadsága van a különböző eljárástípusok eljárási határidejének megállapításában. A soron kívüli eljárás nem személyek, hanem eljárástípusok közötti eljárásjogi megkülönböztetés, mely nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt elvet, miszerint a bíróság előtt mindenki egyenlő.

Az, hogy a közhasznúsági nyilvántartásba vételről a bíróságnak soron kívül kell határoznia, nem korlátoz senkit abban, hogy érvényesítse az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt alapvető jogait.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel ezt az indítványt is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ptk. 74/A. § (5) bekezdését a 2001. évi CVI. törvény 8. § (1) bekezdése új szöveggel állapította meg. A jelenleg hatályos Ptk. 74/A. § (5) bekezdése nem tartalmazza a soron kívüli ségét biztosító, az indítványozók által sérelmesnek tartott rendelkezést.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma (1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.). Ez az indítvánnyal támadott szabályozás esetében nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét csak akkor vizsgálja, ha 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. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség. A vizsgált indítványi részek azonban egyik kategóriába sem tartoznak.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján – a Ptk. támadott rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást megszüntette.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Sporttörvényt – az indítvány benyújtását követően – a 2000. évi CXLV törvény 101. § a) pontja hatályon kívül helyezte, a törvény 2001. január 1-jétől nem hatályos, és a hatályos, sportról szóló 2004. évi I. törvény a támadott rendelkezéseket nem tartalmazza.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja alapján – a Sporttörvény támadott ren-

delkezéseinek alkotmányossági vizsgálatára irányuló eljárást megszüntette.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy SM tv. sérelmezett rendelkezését a 2002. évi XLVII. törvény 56. § (2) bekezdés j) pontja 2002. december 10-vel hatályon kívül helyezte, és új, azonos, vagy hasonló szabályozás a hatályos jogrendszerben nincs, ezért az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást e tekintetben is megszüntette.

Budapest, 2006. február 27.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

30/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Gyulai Városi Bíróság, illetve a Békés Megyei Bíróság által meghozott 7.P.20.168/1998/8., illetve 1.Pf.20.764/1998/2. számú végzések megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó több alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Beadványainak tényleges tartalma szerint azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, illetve jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Kérte a polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével összefüggően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ezen túlmenően kezdeményezte még a Gyulai Városi Bíróság, illetve a Békés Megyei Bíróság által meghozott 7.P.20.168/1998/8., illetve 1.Pf.20.764/1998/2. számú végzések megsemmisítését.

A Pp. idézett rendelkezéseihez kapcsolódóan az indítványozó szerint „mulasztásos alkotmánysértés” keletkezett azért, mert a perújítás alapjául szolgáló okok között nem szerepel a „bíróság által elkövetett bármely (eljárási vagy ítélezési) jogsértés”. Ez a jogalkotási mulasztás az Alkotmány 2. § (3) bekezdésében, 50. § (1) és (3) bekezdésében, valamint 57. § (1) és (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket sérti. Az indítványozó aggályosnak tartja, hogy a bíró jogellenes magatartására csak az ítélet meghozatalában részt vett bíró jogerősen elbírált bűncselekménye esetén és csak akkor lehet hivatkozni, ha a fél a törvény ellenére lett pervesztes.

Az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az indítványozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére, illetőleg 77. § (2) bekezdésére alapítja. Az Abtv. 43. § (2) bekezdését azért tartja alkotmányellenesnek, „mert alapvető jogelvekkel ellentétben a jogalkalmazás, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének presztízsét helyezi fölébe az alkotmányos alapjogoknak, illetőleg kötelezettségeknek”.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

„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 pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

„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.”

„77. § (2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

2. A Pp. érintett rendelkezései:

„260. § (1) A jogerős ítélet ellen perújításnak van helye, ha

a) a fél oly tényre vagy bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálás esetén – reá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna;

b) a fél az ítélet hozatalában részt vett bírónak, az ellenfélnek vagy másnak bűncselekménye miatt a törvény ellenére lett pervesztes;

c) a perben hozott ítéletet megelőzően ugyanarra a jogra nézve már korábban jogerős ítéletet hoztak.”

„261. § (1) A perújítási kérelem előterjesztésének határideje hat hónap; ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől, ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással élhessen, ettől az időponttól kell számítani. A tudomásszerzés időpontját elegendő valószínűvé tenni.”

3. Az Abtv. érintett rendelkezései:

„43. § (2) A jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének megsemmisítése, – (3) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó elsőként a Pp. 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével összefüggően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

1.1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő”, s ennek megfelelően „a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az „alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak”. [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.] Továbbá a 4/1999. (III. 31.) AB határozat szerint: „A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul.” (ABH 1999, 52, 57.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát lehetővé teszi mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette ugyan, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő.

A jogalkotó szerv tehát a jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi. (1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.)

1.2. Az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását a Pp. kifogásolt rendelkezéseivel kapcsolódóan az Alkotmány 2. § (3) bekezdésére, 50. § (1) és (3) bekezdésére, valamint 57. § (1) és (5) bekezdésére való hivatkozással kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság tehát az alkotmányossági vizsgálatot az indítványban megjelölt alkotmányi rendelkezésekkel kapcsolatosan folytatja le.

Az Alkotmánybíróság a Pp. 260. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 57. §-ának összefüggését az 1938/B/1991. AB határozatában (ABH 1992, 536.) már vizsgálta, s az

alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság továbbá a Pp. 261. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének összefüggését is vizsgálta a 769/B/2000. AB határozatában (ABK 2005. június, 406.), s az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította. Tekintettel arra, hogy korábban az Alkotmánybíróság a Pp. kifogásolt rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálata alapján, más hatáskörben járt el, ezért a jelen ügy vonatkozásában „res iudicata” esete az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a hivatkozott korábbi határozataiba foglaltakra figyelemmel volt a jelen indítvány elbírálásánál.

Az indítványozó azért kérte a Pp. 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével kapcsolatosan a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert a perújítás alapjául szolgáló okok között nem szerepel a „bíróság által elkövetett bármely (eljárási vagy ítélezési) jogsértés”. A Pp. 260. § (1) bekezdése határozza meg a perújítási kérelem előterjesztésének feltételeit. A Pp. 261. § (1) bekezdése ugyanakkor a perújítási kérelem előterjesztésének objektív határidejét állapítja meg.

Az Alkotmány 2. § (3) bekezdése értelmében a hatalom erőszakos megszerzésének tilalmából, az Alkotmány 50. § (1) és (3) bekezdése alapján a bírói hatalom sajátosságai, a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzéséből, valamint a bírói hatalmi ág önállóságából, illetve a bírói függetlenség elvéből, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti bírósághoz forduláshoz való jogból, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jogból az indítványozó által kezdeményezett jogalkotási kötelezettség nem vezethető le. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései a perújítás alapjául szolgáló okok bővítését nem teszik kötelezővé. Mivel az indítványozó által megjelölt alkotmányos rendelkezésekből a Pp. 260. § (1) bekezdését és 261. § (1) bekezdését érintő jogalkotási kötelezettség nem származik, így jogalkotási mulasztás sem következett be. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Pp. 260. § (1) bekezdésével és 261. § (1) bekezdésével összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság megállapította azonban, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszának az Abtv. 43. § (2) bekezdését kifogásoló része nem felelt meg az Abtv. 48. §-a által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott törvényi követelményeknek.

Az Abtv. 48. §-a a következő rendelkezést tartalmazza: „48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és

egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(3) Az Alkotmánybíróság eljárására a 40–43. §-ban foglaltak az irányadók.”

Az Abtv. e szabálya alapján megállapítható, hogy alkotmányjogi panasz kizárólag olyan alkotmányellenes jogszabályt érintően nyújtható be, amelyet a konkrét ügyben alkalmaztak, s ebből a panaszosnak jogséreleme származott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 43. § (2) bekezdésének alkalmazására az indítványozó alkotmányjogi panasszal kifogásolt konkrét ügyében nem került sor, jogsérelem annak alkalmazása folytán nem következhetett be, ezért ebben a vonatkozásban az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltétele nem állt fenn.

Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítását és megsemmisítését is kezdeményezte, ezért az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt önmagában is vizsgálta. Az indítványozó az Abtv. 43. § (2) bekezdését ellentétesnek tartotta az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, valamint 77. § (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. §-a alkotmányellenességét 10/1992. (II. 25.) AB határozatában (ABH 1992, 72.) már vizsgálta, s megállapította, hogy az Abtv.-nek a kifogásolt szabálya nem sérti a jogállami jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság e határozata azonban nem érintette az Abtv. 43. § (2) bekezdése és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, valamint 77. § (2) bekezdése kapcsolatát, ezért azt az Alkotmánybíróság az alábbiakban vizsgálta.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot biztosítja, a 77. § (2) bekezdése ugyanakkor az alkotmányos rendelkezések kötelező érvényét rögzíti. Az Alkotmány e rendelkezései, valamint az Abtv.-nek az alkotmánybírósági megsemmisítés hatályát szabályozó rendelkezése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó a Gyulai Városi Bíróság, illetve a Békés Megyei Bíróság által meghozott 7.P.20.168/1998/8., illetve 1.Pf.20.764/1998/2. számú végzések megsemmisítését is kezdeményezte.

Az Alkotmánybíróság korábban már többször rámutatott arra, hogy amennyiben az indítványozó a bíróság kifogásolt határozatát tekinti hibás döntésnek, akkor annak felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. (281/D/1996. AB végzés, ABH 1996, 923.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780.)

A 281/D/1996. AB végzés indokolása szerint: „Az Alkotmány 32/A. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a jog-

szabályok alkotmányosságát vizsgálja felül, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói határozatok felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a Legfelsőbb Bíróság Pf. V. 21052/1995/10. számú végzése felülvizsgálatára sem.” (ABH 1996, 923, 924.)

A jelen indítványban sérelmezett bírósági határozatok sem tekinthetők jogszabálynak, így alkotmányossági felülvizsgálatukra vonatkozóan az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. A Gyulai Városi Bíróság, illetve a Békés Megyei Bíróság által meghozott 7.P.20.168/1998/8., illetve 1.Pf.20.764/1998/2. számú végzések megsemmisítésére irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 29. § b) pontjára is figyelemmel – hatáskör hiányában visszautasította.

Budapest, 2006. február 6.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyne
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró helyett

52/E/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irá-

nyuló indítványt, amely szerint az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény nem rögzít határidőt a kárpótlási jegyek felhasználására.

2. Az Alkotmánybíróság az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény 5. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság fogalmi elemét képező jogbiztonság elvét sértő jogalkotói mulasztás az, hogy az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kpt.) nem rögzít a kárpótlási jegyek bevonására határidőt, lehetővé téve, hogy az állam halogassa a kárpótlási jegyek bevonását. Az indítványozó azt is sérelmezi, hogy a Kpt. 5. § (3) bekezdése csak 1994. december 31-éig biztosított kamatot a kárpótlási jegyek után, e határidő elteltével azonban a kárpótlási jegyek elértéktelenednek. Az indítványozó álláspontja szerint mindez kiszolgáltatottá teszi a kárpótlottakat, illetve a kárpótlási jegy tulajdonosokat, jogbizonytalanságot okoz, sértve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét. Az indítványozó több tekintetben jogértelmezést is kért az Alkotmánybíróságtól.

II.

Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

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

A Kpt. érintett rendelkezései szerint:

„5. § (1) A kárpótlás összegéről kárpótlási jegyet kell kiállítani.

(2) A kárpótlási jegy bemutatóra szóló, átruházható, a kárpótlás összegének megfelelő, az állammal szemben fennálló követelést névértékében megtesztető értékpapír.

(3) A kárpótlási jegy 1991. augusztus 10. napjától 1994. december 31. napjáig kamatozik, a kamat mértéke a jegybanki kamat 75%-a.”

„7. § (1) Az állam biztosítja, hogy a kárpótlási jegyet annak birtokosa az e törvényben foglalt feltételekkel

a) az állami tulajdon privatizációja során értékesítésre kerülő vagyontárgyak, részvények, üzletrészek megvásárlására, továbbá

b) termőföld tulajdon megszerzésére felhasználhatja.

(2) A kárpótlásra jogosult az e törvény alapján öt megillető kárpótlási jegyet az állam tulajdonában álló, illetőleg az e törvény kihirdetése után az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába ingyenesen kerülő lakás értékesítése során fizetőeszközként névértékben felhasználhatja.

(3) Az Egzisztencia Hitelről szóló jogszabály alapján történő hitelfelvétel, illetve privatizációs hitel igénylése esetén a kárpótlási jegyet névértéken saját erőként kell figyelembe venni.

(4) A kárpótlásra jogosult kérésére a kárpótlási jegy ellenében a társadalombiztosítás keretében – külön törvény rendelkezései szerint – életjáradék folyósítható.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az állam a Kpt. 7. §-ában kötelezettséget vállalt arra, hogy a kárpótlási jegyet birtokosa – az eredeti kárpótlott, vagy a kárpótlási jegyet megszerző más személy – felhasználhassa. Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a törvény a kárpótlási jegyek bevonására nem szabott meg határidőt. Megközelítése szerint egy ilyen határidő rögzítése kikényszerítené, hogy az állam akkora vagyont (részvényt, üzletrészt, termőföldet) kínáljon fel a kárpótlási jegyek birtokosainak, ami valamennyi jegy bevonását lehetővé és egyben szükségessé teszi.

Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kárpótlási jegyek döntő többsége már az 1990-es évek során felhasználásra került, ugyanakkor a költségvetési törvények az elmúlt években is megjelöltek előirányzatokat az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. ráfordításai között kárpótlási jegyek bevonására.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására kerül sor akkor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is fennáll, ha az alkotmányos alapjogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] A vizsgált ügyben nincs olyan jogszabály, mely jogalkotói kötelezettséget írna elő a kárpótlási jegyek lejárati határidejének meghatározására.

Olyan alkotmányos alapjog sincs, ami egy ilyen határidő rögzítését szükségessé tenné. Az állam dönthet a kárpótlási jegyek bevonása mellett – ezt egyes kárpótlási jegy birtokosok szintén rendelkezési joguk korlátozásának tekinthetnék – erre azonban az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége nincs. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy 2002. július 8-án kelt, 1101/B/1998. AB határozatában a Kpt. 5. § (3) bekezdésének alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében már vizsgálta (ABH 2002, 909).

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által már érdemben elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) hivatkozva kéri az alkotmányosértést megállapítani. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a kárpótlási jegyek kamatozása vonatkozásában „res iudicata” esete áll fenn, így az indítvány ezen része tekintetében az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – megszüntette.

3. Az indítványozó több tekintetben jogértelmezést kért az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. önálló jogértelmezési hatáskört nem ad Alkotmánybíróságnak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre irányuló indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. február 20.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyé
dr. Vasadi Éva* s. k.,
előadó alkotmánybíró

657/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 54. §-a és 55. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbtv.) 54. §-át és „ezzel összefüggésben” 55. §-át alkotmányellenesnek tekinti, és ezért azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg ezeket a rendelkezéseket. Álláspontja szerint az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot sérti a Vbtv.-nek az a szabálya, amely szerint a választottbírási ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, csak érvénytelenítés kérhető a törvényben felsorolt esetekben.

2. Az indítványozó a következő jogszabályokra hivatkozott:

az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése:

„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, 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.”

a Vbtv. rendelkezései:

„54. § A választottbírási ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye; csak az ítélet érvénytelenítése kérhető a bíróságtól, az 55. §-ban felsorolt okokból.”

„55. § (1) A fél, továbbá az, akire az ítélet rendelkezést tartalmaz, a választottbírási ítéletének részére történt kézbesítésétől számított hatvan napon belül keresettel az ítélet érvénytelenítését kérheti a bíróságtól, ha

a) a választottbírási szerződést megkötő félnek nem volt jogképesége vagy cselekvőképessége;

b) a választottbírási szerződés annak a jognak a szabályai szerint, amelynek alávetették, ilyen kikötés hiányában a magyar jog szerint érvénytelen;

c) a választottbíró kijelöléséről, illetve a választottbírási eljárásáról nem volt szabályosan értesítve, vagy egyébként nem volt képes az ügyét előterjeszteni;

d) az ítéletet olyan jogvitás ügyben hozták, amelyre a választottbírási kikötés nem vonatkozik, illetve amelyre a választottbírási szerződés rendelkezései nem terjednek ki; ha a határozat a választottbírási szerződés kere-

tein kívül eső ügyre is tartalmaz rendelkezést, de a választottbíráskodásra tartozó kérdésekre vonatkozó döntések elválaszthatók azoktól, amelyekre a választottbíráskodás nem volt kikötve, az érvénytelenítést csak ez utóbbi rendelkezések vonatkozásában lehet kérni;

e) a választottbíróóság összetétele vagy eljárása nem felelt meg a felek megállapodásának – kivéve, ha a megállapodás ellentétes e törvény kötelezően alkalmazandó szabályával –, vagy ilyen megállapodás hiányában nem felelt meg e törvény rendelkezéseinek.”

3. Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a 604/B/1990. AB határozatban és az 1282/B/1993. AB határozatban az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése alapján már vizsgálta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Pp.) azt a szabályozását, amely nem teszi lehetővé a Kamarai Választottbíróóság határozata ellen a fellebbezést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választottbíróóság a szerződési szabadság alapján a szerződő felek által választott szerv a jogviták elbírálására, és a felek a szerződés megkötésével elfogadják a korlátozott jogorvoslati lehetőséget. Az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésével összeegyeztethető a jogorvoslati jog nem gyakorlásának a szabadsága, a jogról való lemondás szerződésbe foglalása is (ABH 1992, 443, 444.; ABH 1994, 675, 678, 680.).

Az indítványozó nem a Pp. hivatkozott szabályát támadta, hanem a Vbtv. rendelkezéseit [ezért nem áll fenn az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. §-ának c) pontja szerint „ítélt dolog”]. A Vbtv.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései ugyanazt a megoldást tartalmazzák, mint a Pp.-nek a hivatkozott alkotmánybíróósági határozatokban vizsgált szabályai. Az azonos természetű jogkérdésre az Alkotmánybíróság a jelen esetben is a korábban elfogadott elvet alkalmazta, és nem állapította meg Vbtv. 54. és 55. §-ának alkotmányellenességét.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 28.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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

370/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 2. számú mellékletének 17. pontja alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. §-át sérti az, hogy csupán az akkreditált nyelvoktatás élvez tárgyi adómentességet az általános forgalmi adó vonatkozásában, míg az államilag vagy nemzetközileg elismert nyelvvizsga-bizonyítvány megszerzéséhez közvetlenül nem kapcsolódó oktatási-képzési tevékenység (a továbbiakban: nem akkreditált nyelvoktatás) általános forgalmi adó köteles tevékenységnek minősül. Eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a tárgyi adómentességi körbe tartozó nyelvoktatás szabályozása 2004. január 1-jei hatállyal megváltozott. A jogszabályi változásra tekintettel az Alkotmánybíróság megkereste az indítványozót, aki indítványát változatlan tartalommal fenntartotta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányosságát bírálja el. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően csak az Abtv. 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz esetén kerülhet sor. Mivel a hatályos szabályozás az indítványozó által kifogásolt rendelkezéssel azonos tartalmú szabályt fogalmaz meg, az Alkotmánybíróság eljárását a hatályos rendelkezések vonatkozásában folytatta le.

II.

Az Alkotmány felhívott rendelkezése 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) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 2. számú melléklete, mely a tárgyi adómentesség alá tartozó termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások körét határozza meg, az indítvány benyújtásakor az alábbiak szerint rendelkezett:

„16. köz- és felsőoktatás, a felnőttképzésből az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképesítést adó képzés, a felnőttképzési törvény szerint szervezett és akkreditált, továbbá jogszabályban meghatározottak szerint szervezett képzés, -továbbképzés, illetve szakvizsgára történő felkészítés, valamint a Nyelvi Akkreditációs Testület által akkreditált idegen nyelvi képzés (SZJ 80-ból), az oktatási pedagógiai szakértés, szaktanácsadás (SZJ 74.87.16.4), a pedagógiai tájékoztatás, pedagógus-továbbképzés szervezése, valamint a tanulmányi és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása (SZJ 74.87.15-ből), egyetemi vagy főiskolai magántanár oktatási intézményben végzett oktatói tevékenysége;”

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Tvmód.) 90. §-a, 2004. január 1-jei hatállyal az alábbiak szerint módosította a tárgyi adómentesség körébe tartozó oktatási tevékenység meghatározását:

„17. oktatásból az alábbiak:

a) köz- és felsőoktatás, a felnőttképzésből az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképesítést adó képzés, a felnőttképzési törvény szerint szervezett és akkreditált, továbbá jogszabályban meghatározottak szerint szervezett képzés, továbbképzés, illetve szakvizsgára történő felkészítés, ideértve az ezekhez kapcsolódó vizsgáztatási tevékenységet is;

b) államilag, illetve nemzetközileg elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló nyelvvizsgáztatás;

c) a nemzetközi szerződés alapján Magyarországon működő külföldi kulturális intézetek által folytatott oktatási tevékenység;

d) az a)–c) pontokban meghatározott oktatás, képzés, vizsgáztatás megvalósításához közvetlenül nyújtott oktatási, képzési, vizsgáztatási tevékenység;

e) korrepetálás, magánóra adása;

(SZJ 80-ból),

f) az oktatási pedagógiai szakértés, szaktanácsadás (SZJ 74.87.16.4-ből), a pedagógiai tájékoztatás, pedagógus-továbbképzés szervezése, valamint a tanulmányi és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása (SZJ 74.87.15-ből).”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet értelmében államilag elismert nyelvvizsgának minősül az e rendelet szabályai alapján akkreditált vizsgarendszer szerint, és vizsgáztatási joggal felruházott szervezet által lefolytatott, a nyelvismeret tanúsítására szolgáló nyelvvizsga. Ilyen, államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló nyelvvizsgáztatásra és az államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kibocsátására akkreditált vizsgaközpont jogosult. A rendelet részletesen meghatározza a vizsgaközpontok akkreditálásának feltételeit és rendjét.

A Tvmód. lényegesen kitágította az adómentesség körét a nyelvoktatásban, mivel már nem csak a Nyelvi Akkreditációs Testület által akkreditált idegen nyelvi képzésre vonatkozik tárgyi adómentesség, hanem minden államilag, illetve nemzetközileg elismert nyelvvizsga-bizonyítvány megszerzéséhez közvetlenül nyújtott oktatáshoz is. Változatlanul tárgyi adómentes szolgáltatás a magán-nyelvóra adása.

Az Alkotmány értelmében a központi adónemekről az Országgyűlés dönt, törvényi formában. Az adók mértékének meghatározása, valamint a mentességet élvező termékek és szolgáltatások körének meghatározása gazdaságpolitikai kérdés. Adott esetben a jogalkotó célja nem az, hogy a nyelvoktatást általában támogassa, hanem az, hogy az adómentes oktatás körének meghatározásával is az államilag, illetve nemzetközileg elismert nyelvvizsga megszerzésére ösztönözzön. Az elismert nyelvvizsgához vezető nyelvoktatás szervezése, követelményrendszere, az elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló nyelvvizsgáztatás állami felügyelete – szemben az államilag, illetve nemzetközileg nem elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló nyelvvizsgáztatással – jogilag szabályozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányserő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján, 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 adott szabályozás vonatkozásában a csoportképzés lényeges ismérve a nyelvvizsga-bizonyítvány államilag, illetve nemzetközileg elismert volta. Így az akkreditált és a

nem akkreditált nyelvvoktatás külön-külön képez szabályozási csoportot. Alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetés csak azonos szabályozási koncepción belül merülhet fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés csak akkor értelmezhető, ha valamely személyt vagy csoportot, más, azonos helyzetben lévő személlyel vagy csoporttal összehasonlításban kezelnek önkényesen, ésszerű indok nélkül hátrányos módon. A jelen ügyben azonban a fentiek szerint ez a helyzet nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 7.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

732/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 :

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 288. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 288. § (1) be-

kezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, mert „megkülönböztetett módon védi az állami tulajdont, ezzel sérti az állami és magántulajdon alkotmányos védelmének egyenlőségét. A magántulajdon védelmében nincs hasonló, megfelelő jogszabályhely.”

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a következő jogszabályokat vizsgálta:

1. Az Alkotmány rendelkezése:

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

[...]”

2. A Btk. rendelkezése:

Jogosulatlan gazdasági előny megszerzése

„288. § (1) Aki

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

b) külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljellel

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

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

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság a Btk. támadott rendelkezését az 1136/B/2001. AB határozatában már vizsgálta. E döntés azonban az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésével összefüggésben eltérő alkotmányossági összefüggések alapján elemezte a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntetethőségét. Ebből következően az Alkotmány-

bíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § c) pontjára tekintettel megállapította, hogy nem áll fenn „ítélt dolog”, azaz nincs akadálya az indítvány érdemi elbírálásának.

2. Az 1136/B/2001. AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a jogosulatlan gazdasági előny büntetnének elkövetési tárgyai az állami (központi és helyi) költségvetésből, az elkülönített állami pénzalapokból, a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott támogatások. A piacgazdaság keretei között a gazdasági intervenciót jelentő e támogatásokra (hitelek, kamattámogatások, adókedvezmények, garanciavállalások stb.) csak korlátozott mértékben, célhoz kötötten, jogszabályban meghatározott feltételek teljesülése esetén, vagy feladathoz kapcsolódóan, diszkrecionális jogkörben kerülhet sor. A támogatás azonban minden esetben a lakosság ellátása szempontjából kiemelt tevékenységhez kapcsolódik, illetve a gazdaság élénkítését vagy más fontos államcél szolgál. Ezzel az előnnyel az állam, a nemzetközi szervezet egyfajta beruházást hajt végre, olyan pénzügyi forrásokból vagy azok terhére, amelyek kezelésére jogosult, ám amelyek létrehozásában a polgárok egészének, vagy a szervezetet alkotó magán- és jogi személyeknek van szerepe. Ennek során ügyelni kell a versenytorzítás elkerülésére és a támogatások rendszerének összehangolására is. A büntetőjogi tényállás tehát egyfelől a forrást, az azt megteremtő jogalanyok érdekeit, másfelől a piaci szereplők helyzetét védi mindazokkal szemben, akik valamilyen csalárd magatartást tanúsítanak akár a megszerzés, akár a felhasználás során.” (ABH 2004, 1585, 1587.)

A fentiekből következően tehát a vitatott tényállás speciális jogi (a kül- és belföldi pénzügyi támogatások rendszerének törvényes működése) és elkövetési tárgyak (jog-

szabály engedélyével „közpénzekből” vagy külföldi állam, illetve nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott gazdasági előnyök és kedvezmények) tekintetében nyújt önálló büntetőjogi védelmet egyes csalárd magatartásokkal szemben. A tettes más büntetőjogi tényállások alapján vonható felelősségre mindazon esetekben, amikor az e tényállásban felsorolt elkövetési magatartások következtében természetes vagy jogi személyek, szervezetek szenvednek sérelmet [pl. csalás (Btk. 318. §), hitelezési csalás (Btk. 297/A. §)].

Így a Btk. sérelmezett rendelkezése és az Alkotmány felhívott szabálya között – az indítványban foglalt indokok alapján – nem állapítható meg értékelhető alkotmányjogi összefüggés. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 13.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyne
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

698/D/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének alkotmányjogi panasz alapján történő megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárásban meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a panasszal támadott ügyben alkalmazott, de már hatályon kívül helyezett, az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról szóló 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet 298. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenes volt. A megsemmisített rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazhatósága tilalmának megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó – a már hatályon kívül helyezett – az agrárgazdasági célok 2000. évi költségvetési támogatásáról szóló 6/2000. (II. 26.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) 298–299. §-ainak vizsgálatát alkotmányjogi panasz keretében terjesztette elő, lényegében azonban az R. 298. § (2) bekezdésének második mondatát kifogásolta.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldönthető kérdés. (335/D/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.)

Az Alkotmánybíróság nem hatályos jogszabály alkotmányosságát csak a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eseteiben vizsgálja (807/B/1994. ABH 1998, 1112. 298/B/1993. AB végzés, ABH 1999, 818.).

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint 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. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361- 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság előtt P.20.781/2000. számon indult, közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában hozott jogerős ítélet ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó a többszöri hiánypótlási felhívásoknak eleget téve csatolta a Heves Megyei Bíróság jogerős ítéletének és az ítélet kézhezvételét tanúsító térítvevénynek a másolatát. A térítvevény másolatából megállapítható, hogy az indítványozó a jogerős ítéletet 2000. november 20-án vette át. Az alkotmányjogi panasz 2001. január 16-án érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz benyújtásához szükséges feltételeknek megfelel, határidőben érkezett, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben bírálta el.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában lényegében az R. 298. (2) bekezdésének „Előlegként a különbözet összegének hetvenöt százalékát három egyenlő részletben – április 30-ig, július 31-ig és október 31-ig – kell befizetni.” mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a kifogásolt rész konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását indítványozta.

Érvelése szerint az erdőfenntartási járulékelőleg fizetési kötelezettséget az R. törvényi felhatalmazás hiányában írta elő. Az indítványozó hivatkozik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésére, amely szerint a Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeletet adhatnak ki, ezek azonban törvénnyel, vagy a Kormány rendeletével nem lehetnek ellentétesek.

Az erdőfenntartási járulékelőleg fizetési kötelezettséget előírása az indítványozó állítása szerint ellentétben áll az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénynek (a továbbiakban: Evt.) az erdőfenntartási járulékfizetési kötelezettséget előíró szabályozásával.

A támadott rendelkezések sértik az indítványozó szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is, mely szerint alapvető kötelezettséget csak törvény írhat elő, ebből következően miniszteri rendeletben, törvényi felhatalmazás nélkül nem lehet további kötelezettséget létrehozni.

Az indítványozó hivatkozott még az Alkotmány 7. § (2) bekezdésére is.

II.

Az indítvány által érintett jogszabályhelyek a következők:

Alkotmány:

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

...

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

...

37. § (3) A Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel vagy a Kormány rendeletével és határozatával nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.):

„10. § (3) Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani – a díj, a bírság kivételével – csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.”

Evt.:

„101. § (1) Az erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság engedélye alapján kitermelt bruttó fatérfogat mennyisége után a véghasználatok, valamint a növedékfokozó gyéritések esetében a törvény mellékletében foglalt mértékek szerint erdőfenntartási járulékot köteles a külön jogszabályban meghatározott számlára befizetni.

(2) Amennyiben az erdőgazdálkodó az (1) bekezdés szerinti kötelezettségének nem tesz eleget, az erdészeti hatóság határozata alapján

- a) az erdőgazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó állami támogatást nem vehet igénybe,
- b) fakitermelésre engedélyt nem kaphat, vagy
- c) a fakitermelési engedély hatálya meghatározott feltétel bekövetkezéséig felfüggeszthető.

...

103/A. § A határidőre meg nem fizetett erdőfenntartási járulék, erdőgazdálkodási bírság és erdővédelmi bírság adók módjára behajtandó köztartozás.

...

Evt. 106. § (1) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a törvény végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályokat, így különösen

...

13. az erdőfenntartási járulék, az erdőgazdálkodási bírság és az erdővédelmi bírság megfizetésének részletes szabályait,
rendeletben határozza meg.”

R.:

„298. § (1) Az erdőgazdálkodónak az Evt. 101. §-ában meghatározott erdőfenntartási járulékbefizetési kötelezettsége csökkenthető – az erdészeti hatóság által jóváhagyott – normatív támogatások mértékével.

(2) Ha az erdőfenntartási járulék összege meghaladja a költségvetésben jóváhagyott támogatás összegét, az erdészeti hatóság határozatban kötelezi az erdőgazdálkodót a különbözet összegének befizetésére. Előlegként a különbözet összegének hetvenöt százalékát három egyenlő részletben – április 30-ig, július 31-ig és október 31-ig – kell befizetni.

(3) Ha az erdőfenntartási járulék összege nem éri el az erdészeti hatóság által jóváhagyott támogatás összegét, az erdőgazdálkodó csak a különbözet mértékéig veheti igénybe a támogatást. Az erdészeti hatóság a rendelkezésre álló forrás mértékéig – a gazdálkodó előlegigényének előzetes bejelentése alapján – intézkedik arról, hogy a támogatás összegének ötven százaléka a tárgyév május 31-ig, a további harminc százaléka pedig a tárgyév október 31-ig kerüljön kiutalásra az igénylő részére.

(4) Az erdőgazdálkodó köteles – a tárgyévét követő év február 15-ig – az éves költségvetési elszámolását jóváhagyásra az erdészeti hatósághoz megküldeni. Az éves elszámolás egyenlegétől függően az erdészeti hatóság rendelkezik a támogatás összegének kiegyenlítéséről vagy az erdőgazdálkodó befizetési kötelezettségének elrendeléséről. A befizetési kötelezettséget az erdészeti hatóság az elszámolás benyújtásának elmaradása esetén a rendelkezésre álló adatok alapján rendeli el.

299. § (1) A normatív támogatás igénybevételének rendjét a rendelet 59. számú melléklete tartalmazza.

(2) Az erdőgazdálkodó által benyújtott költségvetés felülvizsgálatát az erdészeti hatóság végzi el. Az elszámolás alapján a támogatás igénybevételének jogosságát, valamint összegét az erdészeti hatóság állapítja meg, és intézkedik a támogatás összegének a kiutalásáról.

(3) A Honvédelmi Minisztérium kezelésében lévő, honvédelmi érdekeket szolgáló erdők esetében az (1)–(2) bekezdésben foglaltakat a nevezett területekre vonatkozó külön jogszabályban jelzett eltérésekkel kell alkalmazni.”

III.

Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

1. Az erdő fenntartása és a kitermelt erdő újraerdősítése érdekében az erdőgazdálkodó az erdőből kivágott fa mennyisége után adójellegű erdőfenntartási járulékot köteles fizetni. Az ebből keletkező bevételt az erdőgazdálkodás tartamossága, fejlesztése érdekében kell felhasználni.

Az erdőgazdálkodó – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – támogatásban akkor részesülhet, ha az erdészeti hatóság által határozatban megállapított befizetési kötelezettségeit teljesítette.

Az R. az erdészeti közcélú feladatok ellátásának támogatása körében meghatározza az igénybe vehető támogatások forrását, azok rendeltetését, a támogatásra jogosultak körét és a támogatás elnyerése és elszámolása érdekében teljesítendő feltételeket, így az éves költségvetés készítését és annak az erdészeti hatósághoz való benyújtását.

Az R. 298. §-a – mintegy beszámítási szabályként – lehetővé teszi az erdőfenntartási járulékbefizetési kötelezettségnek a normatív támogatások mértékével történő csökkentését. Az R 299. §-a szerint pedig a normatív támogatás összege a fennálló járulékfizetési kötelezettség összegével csökken, ezáltal az erdőgazdálkodó csak a különbözet mértékéig veheti igénybe a támogatást.

Az R. 298. § (2) bekezdése előlegfizetési kötelezettséget ír elő abban az esetben, ha az erdőfenntartási járulék összege meghaladná a nyújtott támogatás összegét. A különbözet 75%-át három egyenlő részletben, különböző időpontokban kell megfizetnie az erdővállalkozónak.

2. Az Alkotmány 70/I. §-a és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének összefüggései szerint adóelőleget, adót csak törvényben lehet előírni. Erről szól az Áht. 10. § (3) bekezdése is, amely szerint előlegfizetési kötelezettséget csak törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet előírni.

Az Alkotmánybíróság a jogforrási hierarchiára vonatkozó (alapjogokkal kapcsolatos) elvi jelentőségű megállapításait a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991, 297.) és a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában (ABH 1993, 48.) fogalmazta meg. Ezek szerint valamely alapjog tartalmának meghatározása, lényeges garanciáinak megállapítása kizárólag törvényben történhet.

A 7/1994. (II. 18.) AB határozat (ABH 1994, 68.) értelmében „az alapjog (így az adófizetésre vonatkozó alapkötelezettség is) nem minden vonatkozásban törvényhozási tárgy. Nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet. Törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggések esetében elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.

Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásokról állapítható meg – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően –, hogy azt törvénybe kell-e foglalni vagy nem.” (ABH 1994, 72.)

Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében (85/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 620.) megállapította, hogy az adóelőleg jogintézménye nem alkotmányellenes. A jogalkotó dönthet úgy, hogy az adóbevétel folyamatosságának biztosítása érdekében az adóévre vonatkozóan várható bevétel egy részére már év közben igényt tart. A jogalkotó e vonatkozásban is kötve van azonban alkotmányos előírásokhoz, elsődlegesen az Alkotmány 70/I. §-ában arányosság követelményéhez.

Az Alkotmánybíróság a 35/1997. (VI. 11.) AB határozatában erről a következő, – a jelen ügyben is irányadó – megállapítást tette: Az Alkotmánybíróság rámutat arra: az előleg jogi természetéből következik, hogy bizonyos átmeneti aránytalanságok lehetségesek az előleg címén befizetett összeg és az adófizetési kötelezettség teljes összege között. Ez azonban a végleges elszámoláskor kiegyenlítődik.

Az adóelőleg kiszámítására nézve a törvényalkotó általában többféle – alkotmányellenesnek nem minősíthető – szabályozási módot is kialakíthat. Ezeket a számítási módokat általában az jellemzi, hogy az adózók egy részénél a végelszámoláskor túlfizetés jelentkezik, míg más adózókat pótlólagos befizetésre kell kötelezni. Éppen ezért az Alkotmánybíróság az adóelőleg kiszámítási módját – bizonyos alkotmányos korlátok között – adótechnikai szabályként kezeli és nem állapít meg alkotmányellenességet pusztán amiatt, mert a törvényalkotó által több, lehetséges szabályozási mód közül kiválasztott konkrét számítási előírás magában rejti annak lehetőségét: egyes adózók a végelszámoláskor bizonyos – túlfizetesként jelentkező – összeg visszaignyélésére lesznek jogosultak. (ABH 1997, 200, 211.)

A jelen esetben az Evt. 106. § (1) bekezdés 13. pontjában nyert felhatalmazás alapján határozta meg a jogalkotó, hogy az erdőgazdálkodónak az erdőfenntartási járulékfizetési kötelezettsége normatív támogatással miként számolható el, valamint, hogy a normatív támogatás összege hogyan csökkenthető az erdőfenntartási járulék összegével.

A kifogásolt jogszabállyal összefüggésben az előleg jellegét azon körülmények döntik el, hogy az erdővállalkozó „előleg” fizetési kötelezettsége az esedékességet megelőzően keletkezik-e.

Az R. 298. § (4) bekezdése szerint az erdőgazdálkodó köteles – a tárgyévét követő év február 15-ig – az éves költségvetési elszámolását jóváhagyásra az erdészeti hatósághoz megküldeni. Az éves elszámolás egyenlegétől függően az erdészeti hatóság rendelkezik a támogatás összegének kiegyenlítéséről vagy az erdőgazdálkodó befizetési kötelezettségének elrendeléséről.

E rendelkezés alapján megállapítható, hogy az erdővállalkozó erdőfenntartási járulék-fizetési kötelezettségének esedékessége a tárgyévét követő év február 15. napja.

Ehhez képest az ezt megelőző időszakra előírt előlegfizetési kötelezettséggel összefüggésben fellelhetőek azok a tárgyi ismérvek, amelyek alapján az erdőfenntartási járulékélelőleg szabályai alkotmányjogi szempontból az adóelőleg jogi sorsát osztják, következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. kifogásolt szakaszai sértik az Alkotmány 8. § (2) bekezdését.

Az esedékes elszámolást megelőzően a járulékfizetés időpontjai úgy kerültek meghatározásra, hogy alapvető kötelezettség tartalmát érintően, törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály írt elő alapvető kötelezettséget érintő rendelkezést, így a kifogásolt szabály nem tekinthető pusztán elszámolási, adótechnikai jellegű, az Evt. 106. §

(1) bekezdésének 13. pontjában foglalt felhatalmazást végrehajtó szabálynak.

A jogalkotó formai alkotmányértést követett el, amikor az erdőfenntartási járulék-fizetési kötelezettség részletes szabályainak megállapításakor előlegfizetési kötelezettséget is megállapított; a (járulék)előleg-fizetési kötelezettséget csak törvényben lehetett volna megállapítani.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően megállapította, hogy az R. 298. § (2) bekezdésének második mondata sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, és az alkotmányellenes volt.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az R. 298. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességét már megállapította, nem vizsgálta az R. támadott szabálya és az Alkotmány 7. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 37. § (3) bekezdése közötti összefüggéseket.

3. A megsemmisített rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazhatósága tilalmának megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, mivel az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében is mellőzte a konkrét ügyben való alkalmazás tilalmának megállapítását, mivel az elszámolások megtörténtek, az Alkotmánybírósághoz beérkezett iratok alapján nagy valószínűség szerint az alkotmányjogi panasszal is érintett tárgyévet követően, 2001. február 15-én az előleg előlegfizetéssel összefüggésében a kifizetések megtörténtek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező résznek megfelelően a kifogásolt jogszabály alkotmányellenességét állapította meg, de mellőzte a konkrét ügyben való alkalmazás tilalmának kimondását.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyé dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

48/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Zalaszentgrót Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékkal

kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 21/2001. (XII. 27.) számú rendelet 2. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Zalaszentgrót Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 21/2001. (XII. 27.) számú rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. számú mellékletének a települési szilárd hulladék elszállítási díja megállapítására vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Az indítványozó álláspontja szerint a hulladékelszállítási díjat nem lehet lakásonként megállapítani, szerinte „literben és személyenként” kell azt meghatározni. Az Alkotmánybíróság felhívására az Alkotmány 57. § (5) bekezdését jelölte meg, amellyel véleménye szerint a kifogásolt rendelkezése ellentétes.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. sérelmezett rendelkezését a képviselő-testület évenként módosította. A jelenleg hatályos díjtételeket Zalaszentgrót Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló, módosított 21/2001. (XII. 27.) számú rendelet módosításáról szóló 23/2005. (XII. 27.) számú rendelet 1. §-a állapította meg. A módosított rendelkezés csak a díjtétel mértékében változott, lényegében a kifogásolt rendelkezést azonos tartalommal tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot gyakorlatának megfelelően a mellékletben meghatározott hatályos rendelkezés tekintetében folytatta le. [14/1999. (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 megjelölt rendelkezése: „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 Ör. 2.számú mellékletének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„I. Konténerekbe gyűjtött települési szilárd hulladék elszállítási díja:

a) Lakásonként és ürítési alkalmanként (1 db 120, illetve 110 literes konténer figyelembevételével) – a nyugdíjas és egyszemélyes háztartások kivételével – 174 Ft + áfa.

b) Nyugdíjas és egyszemélyes háztartások esetében lakásonként és ürítési alkalmanként (1 db 110, illetve 60 literes konténer figyelembevételével) 116 Ft + áfa.”

3. Az Ör. 2. számú mellékletének az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

„I. Konténerekbe gyűjtött települési szilárd hulladék elszállítási díja:

a) Lakásonként és ürítési alkalmanként (1 db 120, illetve 110 literes konténer figyelembevételével) – a nyugdíjas és egyszemélyes háztartások kivételével – 248 Ft + áfa.

b) Nyugdíjas és egyszemélyes háztartások esetében lakásonként és ürítési alkalmanként (1 db 110, illetve 60 literes konténer figyelembevételével) 178 Ft + áfa.”

c) Zsákos hulladék szállítás esetén (80 literes zsák figyelembevételével) 189 Ft + áfa”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására rendeletet alkot.

A településtisztaság biztosítása az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingatlanulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni és az annak begyűjtésére feljogosított szolgáltatóknak átadni. A Hgt. 21. § (1) bekezdése a települési önkormányzat kötelező feladatává teszi a hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezését és fenntartását. A Hgt. 23. § szerint a települési önkormányzat önkormányzati rendeletben állapítja meg többek között a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit, az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, a díj megfizetésének rendjét.

A Hgt. 25. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a közszolgáltatás jellegét, a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét, a közszolgáltatást működtető szolgáltató szervezet hatékony munkájához szükséges költségek alapulvételével, a külön jogszabályban megha-

tározottak szerint kell megállapítani. E külön jogszabály a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.). A Korm r. 7. §-a szerint a közszolgáltatási díj megállapítása egységnyi díjtételek meghatározásával történik. Az egységnyi díjtétel a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén a gyűjtődényzet egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömeg vagy térfogat szerint meghatározott díja.

Az önkormányzat képviselő-testülete az ismertetett törvényi felhatalmazások alapján és a Korm. r. figyelembevételével állapította meg a hulladékkezelési közszolgáltatás egységnyi díjtételeit. A kifogásolt rendelkezés szerint a díjmegállapítás lakásonként, ürítési alkalmanként 1 db. 120 literes konténer, míg a nyugdíjasok és egyszemélyes háztartások esetén 110, illetve 60 literes konténer figyelembevételével történt. Tartalmazza az önkormányzati rendelet azt is, hogy azok a nyugdíjasok, illetve egyszemélyes háztartások, amelyek már 2001. január 1-je előtt rendelkeztek 110 literes űrtartalmú gyűjtődénnyel, továbbra is használhatják, de a szolgáltató csak 60 literes gyűjtődényre számlázza a hulladékkezelési díjat.

2. Az indítványozó a kifogásolt rendelkezések az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközését állította. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog tárgyilag csak a bírósági és hatósági döntésekre terjed ki. „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog – a törvényben meghatározottak szerint – a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Az Alkotmánybíróság már több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alkotmányos jog szervi hatálya korlátozott, az csak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében megjelölt szervek döntéseire terjed ki.” (730/B/2004. AB határozat, ABK 2005, november, 752, 753.)

Az indítványozó által kifogásolt rendelkezés nem egyedi döntés, amelyre vonatkozóan az Alkotmány a jogorvoslati jogot biztosítja. Az önkormányzati rendelet jogszabály, mellyel szemben sem az Alkotmány, sem más törvényi rendelkezés nem tartalmaz olyan előírást, amely lehetővé tenné a jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének rendelkezése, valamint az Ör. 2. számú mellékletének indítványozó által kifogásolt azon rendelkezése között, amely a hulladékkezelési közszolgáltatás egységnyi díjtételeit állapítja meg, alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Mivel az Ör. 2. számú mellékletének egységnyi díjtételeket megállapító

rendelkezése az Alkotmány 57. § (5) bekezdését nem sérti, az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

97/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének az építészeti örökség helyi védelméről szóló 52/2003. (X. 1.) számú rendeletének 8. § (3) bekezdése, 8. § (5) bekezdésének *j*) pontja „az utcai kerítésen új kapu létesítése tilos” szövegrésze, valamint 8. § (5) bekezdésének *k*) és *l*) pontjai alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének az épített és természeti környezet értékeinek helyi védelméről szóló, többször módosított 32/1997. (VII. 1.) sz. rendeletét módosító 15/2002. (II. 27) sz. rendeletének 6. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *d*) pontjára hivatkozással alkotmányjogi panaszt, valamint az Abtv. 1. § *e*) pontjára hivatkozással mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség „kimondására és az alkotmányellenesség megszüntetésére” irányuló indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.

Alkotmányjogi panaszában Nagykanizsa Megyei Jogú Város Közgyűlésének (a továbbiakban: Közgyűlés) az

épített és természeti környezet értékeinek helyi védelméről szóló, többször módosított 32/1997. (VII. 1.) sz. rendeletét (a továbbiakban: Ör1.) módosító 15/2002. (II. 27) sz. rendeletét (a továbbiakban: Ör1m.) támadta az indítványozó.

Álláspontja szerint az Ör1m. indítványában támadott rendelkezései sértik az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdonhoz való jogot, valamint az Ör1m. 6. §-a ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (2) bekezdésében, továbbá 12. § (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezésekkel, s ezáltal sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményét.

Az indítványozó ezen túlmenően az Ör1m. 6. §-ában foglalt szabályozást több az Ör1m.-nél magasabb szintű jogszabály rendelkezésével is ellentétesnek ítélte.

Az indítványozó indítványában részletesen ismertette az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő építési engedély kiadása iránt folyamatban lévő jogvitás ügyének a tényállását.

Ennek lényege szerint építési engedély iránti kérelemmel fordult Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzatának az építésügyi hatóságához (a továbbiakban: elsőfokú építésügyi hatóság) a tulajdonában álló családi házas ingatlan utcafronti telekhatárán kerítéskapu létesítésének, illetve a terepszint alá süllyesztett garázs építésének az engedélyezése iránt.

Az indítványozó tulajdonát képező, fent jelzett ingatlan már az építési engedély iránti kérelem előterjesztésének időpontjában is – az Ör1. alapján – helyi területi védelem alatt álló területen állt (az ún. „volt MAORT lakóterület”), illetve – az Ör2. alapján – jelenleg is ilyen önkormányzati rendeleti szabályozás hatálya alá tartozik.

Annak ellenére, hogy a városi főépítész a vonatkozó helyi szabályozás alapján nem emelt kifogást a tervezett építkezés ellen, az elsőfokú építésügyi hatóság elutasította az építési engedély iránti kérelmet, arra hivatkozással, hogy az engedélyezni kért építkezés a védett terület városképi jellegét megváltoztatná.

Az indítványozó által előterjesztett fellebbezés folytán a Zala Megyei Közigazgatási Hivatal, mint másodfokú építésügyi hatóság (a továbbiakban: másodfokú építésügyi hatóság), hatályon kívül helyezte az elsőfokú határozatot, és új eljárásra utasította az elsőfokú építésügyi hatóságot. A másodfokú határozat indokolásában a másodfokú építésügyi hatóság megállapította, hogy az Ör1.-nek nincs olyan rendelkezése, amely tiltaná a tervezett építkezést, ugyanakkor a városi főépítész és az önkormányzat építésügyi bizottsága indokoltan látná az engedélykérelemben szereplő építmények létesítésére vonatkozó szabályozást is.

Az új eljárás folyamatban léte alatt a Közgyűlés megalkotta az Ör1m.-t, majd ezt követően az elsőfokú építésügyi hatóság ismételen elutasította az indítványozó építési engedély iránti kérelmét. Az elutasítás indokaként az elsőfokú építésügyi hatóság az Ör1m. 2. §-ára, 4. §-ára, illetve 6. §-ára hivatkozott.

Az Ör1m. 2. §-ának és 4. §-ának a rendelkezései kimondták, hogy a védett területen az ingatlanok beépített-ségének az eredeti szintjét meg kell tartani, új építmény, az utcai kerítésen új kapu nem létesíthető, továbbá a terep-szint nem változtatható meg. Az Ör1m. 6. §-a értelmében a fenti tiltó szabályokat a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kellett.

Az indítványozó a megismételt eljárásban meghozott elsőfokú határozatot fellebbezéssel támadta meg. A fellebbezés elbírálását a másodfokú építésügyi hatóság felfüg-gesztette arra tekintettel, hogy az Ör1m. 6. §-ában foglalt rendelkezéshez kapcsolódóan törvényességi felhívással élt a Közgyűlés felé.

A Közgyűlés a törvényességi felhívással nem értett egyet, az Ör1m. 6. §-ában foglalt rendelkezést nem változtatta meg. A másodfokú építésügyi hatóság a törvényes-ségi felhívásban megjelölt törvénysértés megszüntetéséig függesztette fel a fellebbezés elbírálását, azonban ennek ellenére – az indítvány előterjesztéséig – az indítványozó közlése szerint még nem került sor a fellebbezés elbírálá-sára.

Az indítványozó – az általa ismertetett tényálláshoz kapcsolódóan – az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében fog-lalt tulajdonjog sérelmét azzal indokolta, hogy az Ör1m. kifogásolt szabályozása „a rendelet céljával arányban nem álló mértékben” korlátozza a tulajdonhoz való jogot. Véle-ménye szerint az Ör1m. szabályozása visszalépést jelent a lakóterület korábbi építésügyi rendezéséhez képest.

Kifejtette, hogy esetében az az eldöntendő kérdés, hogy „a tulajdonjog korlátozása arányban áll-e az azzal elérni kívánt cél fontosságával.” Nem vitatta, hogy az Ör1. sza-bályozásának az a célja, hogy megőrizze az ún. „volt MAORT lakóterület” (védett terület) eredeti jellegét, „üde színfoltja legyen a városnak és szolgálja az ott élők nyu-galmát”, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az Ör1m. hatálybalépését megelőzően e célok ellenére nem volt til-tott az általa engedélyezni kért építkezés.

Az indítványozó kifejtette, hogy a fenti célok mellett az Ör1m. szabályozásának figyelemmel kellett volna lennie az érintett területen lakók nagy értékű vagyontárgyainak (személygépkocsik) a védelmére, az erre irányuló jogos ál-lampolgári igényekre is.

Véleménye szerint „kapu és pincegarázs létesítésénél is kivitelezhető lenne egy olyan egységes előírás alkalmazá-sa, amely mellett megőrizhető lenne a lakóterület egységes képe, de az állampolgárok vagyontárgyainak a védelme is megfelelően biztosítva lenne, és nem kellene autóikat köz-területen tárolni – amennyiben arra a telek nagysága egyébként lehetőséget biztosít.”

Az Ör1m 6. §-ban foglalt szabályozással összefüggően azt kifogásolta, hogy az sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó Jat.-ban foglalt rendelkezést, és a Jat. azon rendelkezését is, amely értelmében ala-csonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Érvelése alátámasztásaként hivatkozott arra, hogy az építetők az építési engedély iránti kérelem benyújtásakor

a hatályos jogszabályi rendelkezések figyelembevételével és ezek alapján készítették el az engedélykérelem alapját képező tervet, és nyilvánvalóan nem készítették el ezt ab-ban az esetben, ha a tervezett építkezés a hatályos szabá-lyozás alapján nem engedélyezhető.

Azáltal, hogy az Ör1m. 6. §-a alapján az Ör1m. támadott rendelkezéseit a hatálybalépésének időpontjában már fo-lyamatban lévő építési engedélyezési eljárásokban is al-kalmazni kell, az ezekben foglalt tilalmak az Ör1m. ha-tálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (folya-matban lévő építési engedélyezési eljárásokat) érintenek és ezáltal a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, sértik a jogbiztonság alkotmányos követelmé-nyét.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány indokaként az indítvá-nyozó arra hivatkozott, hogy az ügyében eljáró első-és má-sodfokú építésügyi hatóságok eljárásuk során nem tartot-ták tiszteletben az államigazgatási eljárás általános szabá-lyairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 2. § (7) bekezdésében foglalt gyors és ésszerű eljárás le-folytatására vonatkozó törvényi előírást, valamint az Áe.-ben foglalt 30 napos ügyintézési határidőt. Kifogásolt-a, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság „szándékos mu-lasztásával nem szüntette meg a törvénytelen helyzetet”, illetve a másodfokú építésügyi hatóság – a törvénysértés észlelésének ellenére – felfüggesztette a fellebbezés elbí-rálását, és azt az indítványa előterjesztéséig sem bírálta el érdemben.

Álláspontja szerint az első-és másodfokú építésügyi ha-tóságok sorozatos mulasztásai a jogbiztonság alkotmányi rendelkezésének a sérelmére vezettek.

Az indítványozó indítványának összegzésekként határo-zott kérelmet terjesztett elő az Ör1m. 6. §-a alkotmányelle-nességének a megállapítására és annak megsemmisítésére, annak kimondására, hogy a Közgyűlés mulasztásban meg-nyilvánuló alkotmányellenességet követett el azzal, hogy nem tett eleget a Zala Megyei Közigazgatási Hivatal tör-vényességi felhívásában foglaltaknak, továbbá arra kérte kötelezni a másodfokú építésügyi hatóságot, hogy soron kívül bírálja el az indítványozó által előterjesztett felleb-bezést.

Az indítvány benyújtását követően a Közgyűlés megal-kotta az építészeti örökség helyi védelméről szóló 52/2003. (X. 1.) sz. rendeletet (a továbbiakban: Ör2.) és ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ör1.-t vala-mint az Ör1m.-t. Figyelemmel arra, hogy az Ör2. is tartal-mazza a védett területre vonatkozóan – az indítványozó ál-tal indítványában kifogásolt – rendelkezéseket, az Alkot-mánybíróság – a megváltozott jogi szabályozásra figye-lemmel – felhívta az indítványozót arra, hogy nyilatkoz-zon az indítványának a fenntartásáról, illetve arról, hogy azt kiterjeszti-e az Ör2.-nek az Ör1m. vitatott szabályozá-sával tartalmilag azonos szabályozására is.

Hiánypótlásra történt felhívást követően az indítványo-zó pontosította az indítványát. Korábbi indítványának a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megál-

lapítására vonatkozó részét nem tartotta fenn, változatlanul kérte viszont az Abtv. 1. § *d)* pontjában megjelölt hatáskörben az általa előterjesztett alkotmányjogi panasz elbírálását. Továbbra is azzal érvelt, hogy az Ör1m. támadott rendelkezése a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközött, s ez által sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság alkotmányos követelménye. Mivel a Közgyűlés az Ör2. megalkotásával egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ör1.-t és az Ör1m.-t, így az Ör1m. 6. §-ának a megsemmisítését, az indítványozó már nem kérte, ugyanakkor hivatkozott arra, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság a megismételt eljárásban az építési engedélyt elutasító határozata meghozatala során az Ör1m. vitatott rendelkezéseit alkalmazva járt el.

Ezzel összefüggésben hivatkozott az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend.) 44. § (2) bekezdésében foglaltakra, melynek értelmében alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság a már hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességét is megállapítja, ha azt konkrét esetben még alkalmazni kellene.

Az indítványozó az Abtv. 1. § *b)* pontja alapján – utólagos normakontroll hatáskörben – indítványt terjesztett elő az Ör2. 8. § (3) bekezdése, 8. § (5) bekezdésének *j)* pontja „az utcai kerítésen új kapu létesítése tilos” szövegrésze, valamint 8. § (5) bekezdésének *k)* és *l)* pontjai alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére is.

Mivel az Ör2. támadott rendelkezései az Ör1m. vitatott szabályozásával tartalmilag egyező szabályozást tartalmaznak, az indítványozó megismételte és fenntartotta az Ör1m. támadott szabályozásával összefüggően korábban már kifejtett indokolását.

Továbbra is arra hivatkozott, hogy az Ör2. támadott rendelkezései sértik Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett és vizsgálatba bevont rendelkezései:

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

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

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

a) az Országgyűlés törvényt,

b)

c) a Kormány rendeletet,

d) a miniszterelnök és 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.”

„12. § (2) A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

3. Az Ör1m. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„2. § A »R«8. § (5) bekezdés 5.1. pontjában szereplő »pergola is csak építési engedéllyel építhető« szövegrész hatályát veszti.

A mondat kiegészül azzal, hogy »új építmény nem létesíthető, kivéve az 5.2. pontban felsorolt építményeket.«”

„4. § A »R«8. § (5) bekezdés 5.3. pontja az alábbi *j)* *k)* *l)* pontokkal egészül ki:

j) A telek utcavonalán a kerítés csak az eredetivel azonos méretű, színű és anyagú lehet. Az utcai kerítésen új kapu létesítése tilos.

A telek vagy telekrészek belső elkülönítése, lehatárolása csak növényzettel (élősövény) lehet a terület eredeti növényzetével harmonizáló fajta megválasztásával. Igény esetén a sövény rejtett (takart) drótfonattal egészíthető ki.

A drótfonatos kerítés magassága az utcai kerítés magasságával megegyező lehet.

k) A volt MAORT lakóterület védett ingatlanain a burkolt felület nem növelhető.

l) A védett területen belül a terepszint nem változtatható meg.”

„6. § Jelen szabályozás a kihirdetés napján lép hatályba, de előírásait a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell.”

Az Ör2. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„8. § (3) Az ingatlanok beépítettsége (beépítési százalék) az eredeti szerint megtartandó, további beépítési százalékot növelő – bővítés nem engedélyezhető új építmény nem létesíthető, kivéve a (4) bekezdésben felsorolt építményeket.”

„8. § (5)

j) A telek utcavonalán a kerítés csak az eredetivel azonos méretű, színű és anyagú lehet. Az utcai kerítésen új kapu létesítése tilos.

A telek vagy telekrészek belső elkülönítése, lehatárolása csak növényzettel (élősövény) lehet a terület eredeti növényzetével harmonizáló fajta megválasztásával. Igény esetén a sövény rejtett (takart) drótfonattal egészíthető ki.

A drótfonatos kerítés magassága az utcai kerítés magasságával megegyező lehet. A drótfonat tengelye a telekhattártól min 20 cm-re kell legyen.

A növényzetet úgy kell elültetni, hogy az elsődlegesen a szomszédos ingatlan felől takarja a drótfonatot.

k) A volt MAORT lakóterület védett ingatlanain a burkolt felület nem növelhető. A meglévő burkolatok kis elemes burkolattal felválthatók, színük sötét lehet.

l) A védett területen belül a terepszint nem változtatható meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ör2. támadott rendelkezései sértik-e az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot.

Az indítványozó érvelése szerint az Ör2. vitatott rendelkezései azáltal, hogy nem teszik lehetővé a tulajdonát képező családi házas ingatlan utcai kerítésfrontján új kapu megnyitását, illetve föld alá süllyesztett garázs kialakítását sértik az ingatlan tulajdonosának az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jogát.

Az indítványozó nem vitatva az Ör2. támadott rendelkezéseinek (az ebben foglalt szabályozásnak) a szükségességét, annak az aránytalanságát állította, azt kifogásolta, hogy az ezekben foglalt tiltó rendelkezések a rendeleti szabályozás céljával arányban nem álló mértékben korlátozzák az ingatlanon fennálló tulajdonjogát.

Ezzel összefüggésben az indítványozó arra hivatkozott, hogy a helyi területi védelem alatt álló ún. „volt MAORT lakóterület” egységes építészeti képezetű a megőrzése oly módon is biztosítható lenne (olyan rendeleti szabályozás is kialakítható), hogy e cél érvényesülése mellett az állampolgárok nagy értékű vagyontárgyainak (személygépkocsik) a védelme is megfelelően biztosított legyen. A modern műszaki és technikai eszközök és anyagok alkalmazásával ugyanis ma már lehetővé vált az engedélyezni kért átalakítások olyan kivitelezése, amely a védett lakóterület építészeti képét nem változtatná meg.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány vizsgálata során két alkotmányosan védett érdek ütközését kellett egymással szemben értékelnie és mérlegelnie.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján az ingatlan tulajdonosának alkotmányosan védett (egyéni) érdeke a tulajdonhoz való jogának a biztosítása, de ugyanígy az Alkotmány 18. §-a és 70/D. §-a alapján alkotmányos védelem alatt álló (köz)érdek az épített környezet (és ennek részeként az építészeti örökség) helyi védelme is.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapjog alkotmányos tartalmával és annak korlátozhatóságával már számos korábbi határozatában foglalkozott.

Az alapjog alkotmányos tartalmát érintően a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság megállapította:

„A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.” (ABH 1993, 373, 379.)

„Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 380.)

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapjog korlátozhatóságához kapcsolódóan már több határozatában – elvi éllal – kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, azonban az alapjog lényeges tartalmát – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint – még törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a korlátozás nem alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát ha arra kényszerítő okból kerül sor, továbbá ha a korlátozás az azzal elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan. [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26.; 11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 110.]

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már vizsgálta az építéshez való jog – mint a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jog – és a tulajdonhoz való alapjog kapcsolatát is.

A 13/1998 (IV. 30.) AB határozat indokolásában rámutatott: „Föld tulajdonjogából fakadóan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy a tulajdonában álló földterületen építkezzen, építés céljára földjéből építési telkeket alakítson. Az építéshez való jog csak az alkotmányos jogszabályi előírásoknak megfelelően beépíthetővé nyilvánított építési területek tulajdonosait illeti meg alanyi jogosultságként. E területek tulajdonosai is csak az építési jogszabályok előírásainak megfelelően gyakorolhatják e jogukat.” (ABH 1998, 429, 434.)

Az 1298/B/1990/4. AB határozat arra is rávilágított, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az építéshez való jogot olyan jognak tekinti, amelynek gyakorlása során különösen fontos az általános szakmai (építésügyi), környezetvédelmi, biztonsági szabályok, az adott településre (települ-

lérszre) vonatkozó helyi előírások tiszteletben tartása és a közvetlen környezet, a szomszédok tulajdonosi (használói) jogainak védelme.” (ABH 1991, 770, 771–772.)

Az Alkotmánybíróság idézett határozatai alapján megállapítható, hogy az építéshez való jog nem alkotmányos jog, azonban – mint a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jog – meghatározott esetekben a tulajdonhoz való alapjogon keresztül alkotmányos védelemben részesül. Az építési jog szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonos ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan fölötti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó (tilalmakat felállító) jogszabályi rendelkezések egyben a használat és a rendelkezés polgári jogi tulajdonosi részjogosítványainak a gyakorlását is korlátozhatják és ebből következően a tulajdonhoz való alapjog korlátozására vezethetnek.

Az építéshez való jog – ezen keresztül a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványai – konkrét (egyedi) szabályozásban megjelenő korlátozásának az alkotmányossága a „szükségesség-arányosság” tesztje (elsődleges alapjogi teszt) alapján ítéltető meg.

A használathoz való jognak, illetve a rendelkezési jognak a korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak – mint alkotmányos alapjognak – az alkotmányellenes korlátozásával, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás az azzal elérni kívánt célhoz viszonyítva aránytalan.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy az Ör2.-ben foglalt indítványozó által kifogásolt tilalmak a tulajdonhoz való alapjog elkerülhetetlen és szükséges korlátozását jelentik-e és – az adott eset körülményeire figyelemmel – arányosak-e.

Az Ör2. indítvánnyal támadott rendelkezései értelmében a helyi területi védelem alatt álló területen – az Ör2. 8. § (4) bekezdésében foglalt kivételek mellett – új építmény nem létesíthető, az utcai kerítésen új kapu nem létesíthető, továbbá az ún. „volt MAORT lakóterület” védett ingatlanain a burkolt felület nem növelhető és a védett területen belül a terepszint nem változtatható meg.

Az idézett rendelkezések nem vitásan olyan előírások, amelyek a helyi területi védelem alatt álló ingatlanok tulajdonosai vonatkozásában a polgári jogi tulajdonjog szabad gyakorlásának (ennek részeként az építéshez való jognak) bizonyos fokú korlátozását jelentik.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzat feladatává teszi az épített környezet védelmét.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 56. § (1) bekezdése értelmében az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, az épületegyüttesek és a kultúrtájak. Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek.

Az Étv. 56. § (2) bekezdése rögzíti továbbá, hogy az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) és helyi építészeti örök-

ség részeként kell kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni.

Az Étv. 57. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján az 56. § szerint nem részesülnek országos védelemben, de a sajátos megjelenésükkel, jellegzetességükkel, településképi vagy településszerkezeti értékükkel fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik.

Az Étv. 57. § (2) és (3) bekezdései alapján a helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről a települési – fővárosban a fővárosi önkormányzat, illetve az általa szabályozott keretek között a kerületi – önkormányzat rendeletben dönt.

Az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól – az Étv. 62. § (2) bekezdésének 1) pontjában foglalt felhatalmazás alapján – a 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) rendelkezik.

Az R. 2. § (1) bekezdése alapján a helyi védelem – az Étv. 57. §-a (1) bekezdésének figyelembevételével – a település és környezetének egészére vagy összefüggő részére (a továbbiakban: helyi területi védelem), valamint egyes építményeire, ezek részleteire (a továbbiakban: helyi egyedi védelem) terjedhet ki. A (2) bekezdés értelmében a helyi területi védelem kiterjed többek között a településszerkezet (utcahálózat, telekszerkezet, beépítési mód, az építési vonal, településszerkezeti szempontból jelentős zöldterület vagy növényzet) valamint a településképi (külső településképi, belső településképi, utcaképi) védelmére.

Az R. 4. §-a értelmében az önkormányzat az építészeti örökség helyi védelmének általános szabályai keretén belül – az Étv. 29. §-ával, valamint 55. §-ának (2) bekezdésével összhangban – szabályozhatja – különösen – többek között a helyi területi és egyedi védelem alá helyezés, illetve a védelem megszüntetésének általános rendjét és feltételeit, valamint a védett területekre és a védett építményekre vonatkozó tiltást, korlátozást, feltételeket.

Az R. 6. §-ában foglaltak alapján a helyi területi védelem alá helyezésről szóló önkormányzati rendeletben az önkormányzat előírhatja a település jellegzetes szerkezetének, telekosztásának, utcavonal-vezetésének a megőrzését, azt a követelményt, hogy az új építményeket a jellegzetes településképi, valamint az épített és természetes környezet egységes megjelenését biztosító módon kell építeni, illetve a meglévőt fenntartani, bővíteni, átalakítani, továbbá a településre jellemző, hagyományos kerítés-és kapuformák, építményfajták megtartásának a kötelezettségét is.

A Közgyűlés a fent ismertetett jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel alkotta meg az építészeti örökség helyi

védelméről rendelkező Ör2.-t, és ennek részeként annak az indítvánnyal támadott rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör2. vitatott rendelkezései – az ebben foglalt tilalmak – nem sértik a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot.

Az Ör2. – az Étv. és az R. rendelkezéseivel összhangban – az épített környezet védelmét, ennek részeként a helyi építészeti emlékek (örökség) kimagasló értékeinek a megőrzését és hosszú távú fenntartásának a biztosítását tűzte ki céljául, e cél megvalósításának az érdekében rendelte el a vitatott szabályozásban foglalt tiltó rendelkezéseket.

A Közgyűlés a helyi területi védelem alá helyezést az indítványozó ingatlanát is magába foglaló ún. „volt MAORT lakóterületre” – a fenti célok megvalósítása érdekében – indokoltan látta elrendelni, ebből következően a védendő terület valamennyi ingatlan tulajdonosával szemben egyaránt fennálló építési jogkorlátozás közérdekű volta nem vitatható.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó a vitatott szabályozás tiltó rendelkezéseiből következő tulajdonjog korlátozás közérdekű voltát nem vitatta, a közérdekű korlátozás aránytalanságát kifogásolta.

A helyi területi védelem alatt álló lakóterület jellegzetes szerkezetének, meglévő városképi jellegének, egységes építészeti képének, az itt található épületek, építmények eredeti formájának, építészeti megoldásainak, valamint eredeti kerítés-és kapuformáinak a megőrzése olyan alkotmányos oltalom alatt álló közérdek, amely a jelen ügyben az indítványozó ingatlantulajdonos egyéni érdekeivel szemben nagyobb súllyal mérlegelendő.

A fent jelzett védett értékek megőrzéséhez és eredeti formában történő fennmaradásának a biztosításához, elengedhetetlenül szükséges az Ör2. tilalmi rendelkezéseinek az érvényesülése, míg ezzel szemben a helyi területi védettség alatt álló ingatlanok ingatlantulajdonosai – így az indítványozó is – az építési jogot érintő közérdekű korlátozás, illetve tilalom érvényesülése mellett más módon is biztosíthatják a tulajdonukat képező vagyontárgy (személygépkocsi) védelmét.

A támadott rendelkezések nem változtatják meg a lakóingatlan használati módját, számottevően nem nehezítik meg, illetve nem lehetetlenítik el annak rendeltetésszerű használatát.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az esetben, ha az ingatlan már a tulajdonszerzés időpontjában is helyi területi védettség alatt áll, úgy a tulajdonosnak már ekkor számolnia kell az ebből előálló – a tulajdonjogot érintő – korlátozásokkal és azzal is, hogy a későbbiekben a védettséget biztosító rendelkezések szigorítására is sor kerülhet.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezések más alkotmányos jogok – így az egészséges környezethez és a testi és lelki egészséghez való jogok biztosítása, az épített környezet és az ennek részét képező építészeti örökség megóvása – érdekében korlátozzák a tulajdonhoz való alapjogot.

A korlátozás nem érinti az alapjog lényeges tartalmát. A helyi területi védelem alatt álló lakóterület építészeti

örökségének a védelme olyan alkotmányosan is védett közérdek, ami a vizsgált esetben kényszerítően megköveteli a védett lakóterület ingatlan tulajdonosai építéshez – és ehhez kapcsolódóan a tulajdonhoz – való jogának a korlátozását, ami a jelen ügy körülményeire tekintettel nem aránytalan.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. 8. § (3) bekezdése, 8. § (5) bekezdésének *j*) pontja „az utcai kerítésen új kapu létesítése tilos” szövegrésze, valamint 8. § (5) bekezdésének *k*) és *l*) pontjai nem sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, ezért a támadott rendelkezések alkotmányellenességének az utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. §-ban foglalt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdései értelmében:

„48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Abtv. idézett rendelkezései értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltétele az, hogy a panaszos a rendelkezésre álló egyéb jogorvoslati lehetőségeit kimerítse, ezt követően van lehetősége arra, hogy – a jogerős határozat kézhezvételétől számított 60 napon belül – írásban előterjessze a panaszát.

A jelen ügyben az indítványozó arra alapította az alkotmányjogi panaszát, hogy a megismételt elsőfokú eljárásban az elsőfokú építésügyi hatóság az Ör1m. támadott rendelkezéseinek az alkalmazásával hozta meg a vitatott határozatát, amellyel szemben az indítványozó fellebbezett.

Az indítványozó a hiánypótlásra történt felhívást követően sem igazolta, hogy fellebbezését elbírálták (nem csatolta a jogerős másodfokú határozatot) és továbbra is az elsőfokú és az indítványozó fellebbezése folytán jogerőre még nem emelkedett határozattal szemben tartotta fenn az alkotmányjogi panaszát.

Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. alkotmányjogi panasszal szemben támasztott törvényi követelményeinek, ezért az Ügyrend 29. § *e*) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

15/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványok alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 221/2003. (XII. 12.) Korm. rendelet 4. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítványozó is fordult a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) módosításáról szóló 221/2003. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rm.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Érvelésük szerint az Rm. 10 napon belüli hatálybaléptetése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság elvét. Az Rm. által bevezetett változtatásokra a jogalkotó által meghatározott felkészülési idő sem a hitelfelvevők, sem a hitelintézetek, sem más érintettek számára nem elegendő. Állításuk szerint a kifogásolt rendelkezés hatálybaléptetése ellentétes a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 210. § (4) bekezdésével is, mivel a jelen esetben biztosított „felkészülési idő” még az ott meghatározott időtartamot sem éri el. Álláspontjuk szerint ezért az Rm. sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését is.

2. Az Alkotmánybíróság döntését a következő jogszabályhelyekre alapozza.

Alkotmány:

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

Hpt.:

„210. § (4) Az üzletszabályzat kamatot, díjat vagy egyéb feltételeket érintő – az ügyfél számára kedvezőtlen – módosítását a módosítás hatálybalépését tizenöt nappal megelőzően, hirdetményben közzé kell tenni, elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.”

Rm.:

„4. § (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő 10. napon lép hatályba, rendelkezéseit – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

(2) Az e rendelet hatálybalépését megelőzően hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni azokra a kölcsönkérelmekre, amelyeket a hitelintézet – szabályzata alapján – a hatálybalépés napjáig befogadott, ha ahhoz az igénylő csatolta

a) használt lakás, valamint használatbavételi engedéllyel rendelkező új lakás vásárlása esetén a földhivatalhoz igazoltan benyújtott, legkésőbb e rendelet kihirdetése napján ügyvéd vagy közjegyző által ellenjegyzett adásvételi szerződést,

b) használatbavételi engedéllyel nem rendelkező lakás megvásárlása esetén a legkésőbb e rendelet kihirdetése napján ügyvéd vagy közjegyző által ellenjegyzett adásvételi szerződést,

c) lakásépítés, -bővítés esetén a jogerős építési engedélyt.”

Az Rm. 2003. december 12-én került kihirdetésre a Magyar Közlöny 2003. évi 143. számában. Az Rm. 4. §-a szerint a rendelet a kihirdetését követő 10. napon lép hatályba, rendelkezéseit – egyes kivételektől eltekintve – a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni rendelte a hatálybaléptető rendelkezés.

3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el.

Az indítványozók az Rm. 4. §-ában foglalt hatálybaléptető rendelkezés alkotmányosságát vitatták egyrészt a jogbiztonságból levezetett kellő idő követelményének sérelmét, másrészt a Hpt. idézett szakaszával összefüggésben a jogforrási hierarchia elvének sérelmét állítva.

3.1. „Az Alkotmánybíróság több esetben vizsgált olyan alkotmányossági problémát, amely az adott jogszabályok kihirdetésével és hatályba léptetésével kapcsolatos. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a jogalkotási törvényben megállapított előírásokkal. (34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173.) Az Alkotmánybíróság a jogállamiság megvalósulása fontos követelményének tekintette, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó rendelkezéseket és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani (25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.), ezért a Jat. 12. § (3) bekezdésébe foglalt, azon szabályt, hogy „a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre” a jogállamiság alkotmányos tételén keresztül részesítette alkotmányos védelemben. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok

kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (ABH 1992, 155.) foglalta össze. E határozat szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számaina a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás-kérés is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, ... az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. (ABH 1992, 157.)

Ugyanakkor mind ez a határozat, mind a korábbi alkotmánybírói döntések hangsúlyozták, hogy az Alkotmánybíróság nem vállalhatja át azt a kizárólag jogalkotói felelősséget, hogy a konkrét jogszabályra nézve vizsgálja, mennyi idő lett volna szükséges és megfelelő a felkészüléshez (ABH 1992, 160.), illetve az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.]” (723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 798.)

3.2. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben úgy ítélte meg, hogy az Rm. által megállapított hatálybaléptető rendelkezés nem tekinthető a jogbiztonságot súlyosan sértő és veszélyeztető módosításnak, mivel az a hitelintézetek által már befogadottnak minősülő kérelmeket nem érintette.

Megállapítható továbbá az is az indítványok alapján, hogy a folyamatban lévő ügyek – az idő múlására és az Rm. hatálybaléptető rendelkezésére tekintettel – már teljesedésbe mentek; azok az ügyek, amelyekre rövid határidővel már az új rendelkezések voltak az irányadók, a 2003. december 22-i hatálybalépés óta elintéződtek.

A jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy valamely kedvezmény alanyi vagy tárgyi oldalának szűkítésére mennyi időt kíván biztosítani; ha a mérlegelésé alkotmányos keretek között marad, a döntéséért kizárólag ő viseli a politikai felelősséget. A célszerűségi, gazdaságossági szempontok felülvizsgálata azonban már kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. [61/1992. AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

Az Alkotmánybíróság a fenti indokok alapján megállapította, hogy az indítványozók által kifogásolt Rm. 4. §-a nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

3.3. Az indítványozók szerint az Rm. 4. §-a magasabb szintű jogszabállyal, a Hpt. 210. § (4) bekezdésével is elmentéses rendelkezést tartalmaz, mivel az üzletszabályzat ügyfelet hátrányosan érintő módosítását a hatálybalépést megelőző tizenöt nappal hirdetményben közzé kell tenni. Az Rm. 4. §-a ennél rövidebb idő alatt módosította a rendeletet.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az üzletszabályzatok közzététele és a jogalkotót terhelő kellő idő követelménye között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn.

A pénzügyi intézmény köteles a részére engedélyezett és általa rendszeresen végzett tevékenységre vonatkozó általános szerződési feltételeit üzletszabályzatba foglalni.

Az üzletszabályzat a hitelintézet belső szabálya, amely tartalmazza az általános szerződési feltételeket, valamint a folytatni kívánt tevékenységeket.

Mint hogy a jogalkotót terhelő kellő idő követelménye nem vonatkoztatható a hitelintézeteket terhelő, az üzletszabályzatuk közzétételeire vonatkozó határidőre, így a konkrét esetben az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt jogforrási hierarchia elve sem sérül.

Ezért az indítványozóknak az Rm. 4. §-ának ezen indokra alapított alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványaik sem megalapozottak.

4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

144/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Tinnye Község Önkormányzat Képviselő-testületének a mezei őrszolgálat létesítéséről és működtetéséről szóló 6/1998. (IX. 10.) sz. KT. rendelete

alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte Tinnye Község Önkormányzat Képviselő-testületének a mezei őrszolgálat létesítéséről és működtetéséről szóló 6/1998. (IX. 10.) sz. KT. rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközőnek tartva kérte az Ör. alkotmányellenességének megállapítását. Az indítványozó szerint az önkormányzati mezei őrszolgálat létesítése nem kötelező, hanem magánmezőőri szolgálat igénybevételére is lehetőség van, amely számára kedvezőbb lenne. Mivel az indítványozó szerint a kötelező mezőőri szolgálattal érintett termőföld 75%-át műveli, úgy találta, hogy ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott helyi közakarral, hogy a többségi érdekeket figyelmen kívül hagyva, az indítványozó érdekeivel ellentétesen alkotott az önkormányzat rendeletet, és az önkormányzat csak saját bevételeinek növelésére törekszik.

A fentiekén túlmenően az indítványozó véleménye szerint az Ör. sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott vállalkozás jogát, mivel az önkormányzat „mások gazdasági, vállalkozási érdekeinek figyelmen kívül hagyása mellett hoz önkényes, antidemokratikus döntést, ilyen módon korlátozva a vállalkozás szabadságát”. Az indítványozó szerint nem demokratikus és nem a lakosság érdekét szolgálja az a rendelet, amely az érintett érdekeltségi kör több mint 75%-ának érdekeivel ellentétes, és ez sérti az Alkotmány 42. §-ának rendelkezését. Az indítványozó még hivatkozik továbbá az Alkotmány 44. § (1) bekezdésére, de indítványában nem jelölte meg azt az okot vagy jogszabályi rendelkezést, amely sértené az Alkotmány e rendelkezését.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései a következők:

„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.”

„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. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

3. A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § (1) A települési (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi) önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat, a védett természeti területet és értéket – őrzéséről mezei őrszolgálat létesítésével gondoskodhat. Több települési önkormányzat közös mezei őrszolgálatot hozhat létre.”

„17. § (1) A mezei őrszolgálat létrehozását az illetékes megyei földművelésügyi hivatalnak be kell jelenteni, amely az őrszolgálatot nyilvántartásba veszi.

(2) A bejelentésnek tartalmaznia kell az őrszolgálat létszámát, az őrzött terület mértékét és a földrészletek helyrajzi számát.

18. § (1) A mezei őrszolgálat a nyilvántartásba vett területen (a továbbiakban: működési terület) látja el tevékenységét.”

„19. § (1) Az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit a földhasználó, ha ez ismeretlen, a tulajdonos által kifizetett mezőőri járulékból kell fedezni, amelynek mértékét és megfizetésének módját a települési, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, a mezei őrszolgálat létesítéséről és működéséről szóló helyi önkormányzati rendeletében szabályozza.

(2) A megalakítási, fenntartási és működési költségek felét a központi költségvetés biztosítja hozzájárulásként.

(3) Az önkormányzati mezei őrszolgálat esetében, a mezőőri járulék adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül. Az eljárásra az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője jogosult.”

4. Az Ör. érintett rendelkezései:

„1. § A rendelet hatálya Tinnye község közigazgatási területén lévő külterületi és zártkerti termőföldekre terjed ki.”

„2. § A mezei őrszolgálat létesítésének és működésének költségeit részben a föld használója – ha ez ismeretlen, vagy vitatott, a föld tulajdonosa – által fizetett mezőöri járulék és részben az állami támogatás fedezi.”

„3. § (1) A mezőöri járulék mértéke 1999. január 1-től 70 Ft/AK:

(2) Ha valamely helyrajzi számhoz tartozó földterület AK értéke nem állapítható meg, akkor a Tinnye környékén átlagos 10 AK-val kell számolni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. A Tv. 16. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat, a védett természeti területet és értéket – őrzéséről mezei őrszolgálat létesítésével gondoskodhat, és a Tv. 19. § (1) bekezdése szerint a mezei őrszolgálat létesítéséről és működéséről a helyi önkormányzat rendeletet alkot. Az Ör. megalkotásával Tinnye Község Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) törvényi felhatalmazás alapján a település közigazgatási területén lévő külterületi és zártkerti termőföldek őrzésére létesített mezei őrszolgálatot. Az önkormányzati mezei őrszolgálat létesítését követően az érintett termőföld-tulajdonosokra kötelezőek a Tv. és az Ör. rendelkezései.

A mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit a földhasználó, ha ez ismeretlen, a tulajdonos által kifizetett mezőöri járulékból kell fedezni, amelynek mértékét és megfizetésének módját – a Tv. 19. § (1) bekezdése rendelkezésének megfelelően – a Képviselő-testület által megalkotott Ör. tartalmazza. A Tv. 19. § (2) bekezdésére figyelemmel – amely szerint a megalakítási, fenntartási és működési költségek felét a központi költségvetés biztosítja hozzájárulásként – a földhasználó, illetve a tulajdonos által fizetendő mezőöri járulék mértékét oly módon kell megállapítani, hogy az fedezze a mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit. A mezőöri járulék és a központi költségvetési hozzájárulás a mezei őrszolgálat költségeinek fedezetéül szolgál és nem képezi az önkormányzat saját bevételeinek növelését. Az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában nem vizsgálja, hogy a mezőöri járulék mértéke és a mezőöri szolgáltatás minősége milyen viszonyban áll egymással.

Az Ör. a Tv. keretei között törvényi felhatalmazás alapján szabályozta a mezei őrszolgálat létesítésének és működtetésének szabályait, s nem ellentétes a Tv. és az Ötv. (2) § (1) bekezdésének rendelkezéseivel. A Tv. alapján

magánmezőöri szolgálat nem létesíthető. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét nem állapította meg, és az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. Alapítan az Alkotmány 9. § (2) bekezdése sérelmét állító kifogás is. Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Az Ör.-nek az önkormányzati mezőöri szolgálat létesítését, működtetését szabályozó rendelkezései az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt, a vállalkozás jogával és a gazdasági verseny szabadságával nem hozhatók alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatba. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417–418.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456–460. stb.], ezért az Alkotmánybíróság az Ör. megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

3. Az indítványozó szerint nem demokratikus és nem a lakosság érdekét szolgálja az a rendelet, amely „az érintett érdekeltségi kör, több mint 75%-nak érdekeivel ellentétes”, és ez sérti az Alkotmány 42. §-ának rendelkezését.

Az Alkotmánybíróság szerint az Ör. hatálya alá tartozó külterületi és zártkerti termőföldterület 75%-ának az indítványozó gazdasági társaság általi művelése nem jelenti azt is egyben, hogy az indítványozó a termőföld-tulajdonosok 75%-át is képviseli. Az önkormányzati rendelet alkotása e körben az Ötv. 16. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) AB határozata alapján „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti” (ABH 1999, 411.).

Az indítványozó által megjelölt problémák az Alkotmány 42. §-ával és az Ör. támadott rendelkezéseivel nem hozhatók összefüggésbe. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a vonatkozásban ugyancsak elutasította.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

397/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz jogi képviselõn keresztül benyújtott indítványában az indítványozó az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.) 9. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és a hatálybalépésének napjára visszaható hatályú megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezés „hátrányos megkülönböztetést tesz a [...] személyek között a részükre járó juttatás biztosítása során. A hátrányos megkülönböztetés a jogosultak között történik, mert csak annak járt juttatás 2001. január 1. napjától, a törvény hatálybalépésétõl, aki 2001. július 31-ig benyújtotta a jogosultság iránti igényét. Aki 2001. július 31. napját követõen nyújtotta, vagy nyújtja be kérelmét, csak a kérelem benyújtását megelőző hatodik hónap elsõ napjától jogosult a juttatásra. A 267/2000. Korm. rendelet többi rendelkezése biztosítja azt az alkotmányos jogot, amely az 1949. évi XX. törvény, az Alkotmány 17. §-a alapján illeti meg az állampolgárokat. [...] Ugyancsak biztosítja a kormányrendelet az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bek-ben meghatározott jogot”. Az indítványozó álláspontja szerint „a fentiekben biztosított alkotmányos jogokkal ellentétes” a Kormr. 9. § (2) bekezdése. „Az a jogszabályi szabályozás, mely ugyanazon jogosultsági feltételek fennállása esetén a juttatást a kérelem beadásának idõpontjához köti, »egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést« tesz a jogosultak között. Hátrányos helyzetet teremt a jogszabályt ismerõk és nem ismerõk között. [...] Aki nem ismeri a jogszabályt, a juttatás lehetõségétõl teljes mértékben eszik, holott a jogosultsága 2001. január 1. napjától fennáll, amirõl az Államnak is tudomása van. Mindezeket a jogosultak számára méltánytalannak, a »kisebbségükön« belül hátrányos megkülönböztetésnek és alkotmányellenesnek tartom.”

II.

Az Alkotmánynak az indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

„17. § A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.”

„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, özvegység, 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. A Kormr.-nek az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezése:

„9. § (2) Amennyiben az érintett a juttatás iránti kérelmét 2001. július 31. napjáig benyújtja, a juttatás – a jogosultsági feltételek megléte esetén – 2001. január 1. napjától jár. A 2001. július 31. napját követõen benyújtott kérelem esetén a juttatást a kérelem benyújtását megelőző hatodik hónap elsõ napjától kell megállapítani.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elõször a kifogásolt jogszabályi rendelkezés és az Alkotmánynak a diszkriminációt tiltó, 70/A. § (1) bekezdése közötti kapcsolatot vizsgálta meg.

A Kormr. ex gratia juttatást biztosít a jogosultaknak a múlt rendszerben politikai okból elszenvedett szabadságelvonás miatt. Bár nem tekinthetõ újabb kárpótlásnak, alkotmányosságának vizsgálatakor – tekintettel az érintetti körre és a juttatás jogalapjára, vagyis az elszenvedett sérelemre – megkerülhetetlen az Alkotmánybíróságnak a személyi sérelemokozásért nyújtott kárpótlással kapcsolatosan kialakított gyakorlata.

„Az Alkotmánybíróság [...] hangsúlyozta, hogy szemben a tulajdoni kárpótlással az államot az elmúlt rendszerek személyi sérelemokozásáért kárpótlási kötelezettség – a jogállami [A]lkotmányt megelőző kötelezettségvállalás hiányában – még részlegesen sem terhelte. [...] Az Alkotmánybíróság tehát a vizsgálat során mindig szem elõtt tartotta, hogy az állam – az Alkotmány alapján – nem volt köteles az életüktõl és a szabadságuktól megfosztottaknak kárpótlást adni. [...] Ha a törvényhozás viszont jogosultsá-

gokat állapít meg, a mindenkori szabályozás összefüggés-ei alapján az alkotmányossági vizsgálat elvégezhető. [...]

Az Alkotmánybíróság – a fentiekkel összhangban – a 3.Kpt. [az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény] vizsgálata során rámutatott, hogy mivel az állam a múlt rendszerekben elkövetett személyi sérelemokozásokért a jogállami [A]lkotmányt megelőző időre, visszamenőlegesen állapítja meg a kárpótlási kötelezettségét – éspedig úgy, hogy a kizárt, elévült és egyéb okból érvényesíthetetlen, illetőleg eredetileg nem is létezett jóvátételi igényeket a semmisségi törvényhozás során kilátásba helyezett kárpótlási kötelezettséggel közös nevezőre hozza – a kifogásolt törvénynek (3.Kpt.) meghatározó jogalapja a méltányosság. A személyi sérelemokozásokért járó kárpótlás ezért ex gratia jellegű, visszamenőleges és egységes jogalapot teremt a személyi sérelemokozások jóvátételére. Ez az egységes jogalap bizonyos személyi sérelemokozások ténye, függetlenül attól, hogy azokért járt-e eredetileg kárpótlás és az milyen okból volt érvényesíthetetlen, illetőleg, hogy a sérelemokozás a semmisségi törvények hatálya alá esik-e vagy sem. [...]

[A]mikor a 3.Kpt.-vel kapcsolatban – akár a jogosulti kört, akár a juttatás mértékét illetően – a megkülönböztetés tilalma merül fel, akkor nem alapjogok, sőt meghatározóan nem is alanyi jogosultságok közötti megkülönböztetésről van szó, a megkülönböztetés a pozitív diszkrimináción belül marad, ezen belül vizsgálendő.” [46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 353, 360–362.]

Az ex gratia juttatásoknál – a Kormr.-ben szabályozott juttatás esetében is – a jogalkotót tehát széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében, azonban ekkor is irányadóak a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban (ABH 1990, 46.), illetve a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban (ABH 1991, 58.) megfogalmazott elvek és követelmények:

„Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy [...] a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy. Mindenekelőtt azért, mert az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek. Ha tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [Lásd 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. Figyelembe kell venni, hogy nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ugyanakkor az ex gratia juttatásnál is irányadók az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak. [...]

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívja a figyelmet arra a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kimondott

feltételre, hogy a megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság »nem fogadhat el preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek.«. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.]

Az Alkotmánybíróság mindezekből következően azt vizsgálta meg, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy a Kormr. azoknak, akik 2001. július 31-ig benyújtották kérelmüket, 2001. január 1-jétől biztosította a juttatást, míg azoknak, akik ezen időpont után nyújtották be kérelmüket, csak a kérelem benyújtását megelőző hatodik hónap első napjától biztosítja azt. A 2001. július 31-éig benyújtott kérelmek esetén a juttatás a benyújtás hónapjától, és visszamenőleg a benyújtást megelőző legfeljebb hat hónap időtartamára jár (hiszen aki pl. júniusban nyújtotta be kérelmét, az visszamenőleg csak öt hónapra, aki májusban, az csak négy hónapra stb. részesült a juttatásban). A Kormr. 9. § (2) bekezdésének egészét figyelembe véve kitűnik, hogy annak megalkotásakor a jogalkotó úgy szabályozott, hogy a juttatás visszamenőleg legfeljebb hat hónapos időtartamra illesse meg a jogosultakat. Ez a szabályozás egyaránt vonatkozik a jogosultak mindegyik csoportjára: azokra is akik, 2001. július 31-e előtt, és azokra is, akik ezen időpont után nyújtották be kérelmüket.

Mivel az állam ex gratia juttatásban részesíti a személyek meghatározott csoportját, ezért a juttatás részletszabályainak megállapításában is nagy szabadság illeti meg a jogalkotót. Így például rendelkezhet arról, hogy a juttatás megállapítása és folyósítása kérelemre és nem automatikusan történik, meghatározhatja azt is, hogy a kérelem benyújtása előtti időre biztosítja-e a juttatást vagy sem és azt is, hogy ezt visszamenőlegesen milyen időtartamra biztosítja.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a szabályozásnak ésszerű indokai vannak, a Kormr. 9. § (2) bekezdése nem ellentétes az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetést tiltó 70/A. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormr. 9. § (2) bekezdése és az Alkotmány 17. §-a, valamint 70/E. § (1) és (2) bekezdése között az indítvánnyal összefüggően értékelhető kapcsolat nem áll fenn.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

140/B/1997. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény 8. § (3) bekezdésének második mondata, valamint 2. számú melléklete 1. és 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény (a továbbiakban: *Áeü.*) 8. § (3) bekezdésének második mondata, valamint 2. sz. melléklete 1. és 2. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az *Áeü.* hivatkozott rendelkezései alapján, amennyiben járványügyi intézkedésként az állategészségügyi hatóság állatleölést rendel el, az állattartó kártalanításra jogosult. Ennek mértékét az *Áeü.* 2. sz. melléklete tartalmazza. A kártalanítás mértékét – az indítványozó szerint alkotmányellenesen – az *Áeü.* 2. számú melléklete úgy határozta meg, hogy az a leölt állat forgalmi értékének legfeljebb 90%-a. Ez a kártalanítási mérték az állatállomány növekedésével tovább csökken. Az indítványozó álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezések sértik az Alkotmány 9. és 13. § (1) bekezdése által védett tulajdonjogot és a vállalkozás szabadságát, mindenekelőtt azért, mert az *Áeü.* különbséget tesz az állattartók között aszerint, hogy hány darab állatot tartanak. Az indítványozó szerint az általa vizsgálni kért rendelkezések a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 181. §-ával is ellentétesek.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az *Áeü.* 8. § (3) bekezdésének indítvány által támasztott szövegrészét az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXII. törvény 5. § (2) bekezdése; 2. számú mellékletét a 25. § (2) bekezdése, a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-től hatályon kívül helyezte.

Az *Áeü.*-t 2006. január 1.-vel hatályon kívül helyezte az állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény (a továbbiakban: új *Áeü.*). Az új *Áeü.* 10. § (3) bekezdése az állat forgalmi értékében határozza meg a kártalanítás összegét. Az új *Áeü.* sem tartalmazza tehát az indítvánnyal támasztott rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatályban nem lévő jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: *Abtv.*) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Az indítvány nem az *Abtv.* 38. § (1) bekezdése vagy 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *a)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az *Áeü.* 8. § (3) bekezdésének második mondata, valamint 2. számú melléklete 1. és 2. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 13.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

746/B/1999. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 1. sz. mellékletében a XVII. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi

Minisztérium fejezet, 14. Kormányzati rendkívüli kiadások cím, 1. alcím alatt „az Északkelet-Magyarországi Autópálya-fejlesztő és Üzemeltető Rt. támogatása az M3-as autópálya építésére rendelt 3800 millió forint”, valamint a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 1. sz. mellékletében a XVII. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium fejezet, 13. Fejlesztési kezelésű előirányzatok cím, 2. Ágazati célelőirányzatok alcím, 41. Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztési program jogcím-csoport alatt megjelölt „27 200 millió forint” mondatrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény (a továbbiakban: Költségvetési Törvény 1.) 1. sz. mellékletében, a XVII. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium fejezet, 14. Kormányzati rendkívüli kiadások cím, 1. alcím alatt „az Északkelet-Magyarországi Autópálya-fejlesztő és Üzemeltető Rt. támogatása az M3-as autópálya építésére rendelt 3800 millió forint”, valamint a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Költségvetési Törvény 2.) 1. sz. mellékletében, a XVII. Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium fejezet, 13. Fejlesztési kezelésű előirányzatok cím, 2. Ágazati célelőirányzatok alcím, 41. Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztési program jogcím-csoport alatt megjelölt „27 200 millió forint” támogatási előirányzat mondatrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alkotmány 9. §-ával, 18. §-ával, 61. § (1) és a 70/D. § (1) bekezdéseivel, mivel az autópálya- és gyorsforgalmi-úthálózat építése, s ezen tevékenység állami támogatása jelentősen hozzájárul a lakosság egészségi állapotának romlásához, jelentős környezetszennyezést okoz, ellentmond a piacgazdaság elveinek és a gazdasági verseny szabadságának, valamint a gépjármű közlekedés árai nem fedezik az e tevékenységből eredő környezeti és egészségi károkat. Az indítványozó sérelmezi továbbá, hogy az autópálya építéssel és az autópályákkal kapcsolatban a lakosságnak nem volt alkalma megismerni ezen tevékenység ésszerűségét és gazdaságosságát kétségbe vonó információkat.

A Költségvetési Törvény 2. támadott rendelkezésében foglalt összeget időközben a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2000. évi CXVIII. törvény 25. § (6) bekezdés *d*) pontja 27 200 millió forintról 9 800 millió forintra módosította, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az indítványban foglaltakat érdemben nem érintette.

2. Noha a támadott rendelkezéseket hatályon kívül nem helyezték, az autópálya építésére, valamint a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésének támogatására vonatkozó rendelkezés hatálytalannak tekintendő. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

szerint formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítettnek kell tekinteni azt a jogszabályt, amelynek rendelkezési teljességbe mentek [670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 45/2003. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2003, 474, 486–487.] Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Költségvetési Törvény 1. és Költségvetési Törvény 2. indítvány által támadott rendelkezései – bár formálisan nem helyezték hatályon kívül – a költségvetési év(ek) elteltével hatályukat veszítették, így az indítvány tárgyalanná vált.

Az Alkotmánybíróság hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát csak a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálja, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség. A konkrét esetben az indítvány az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján absztrakt normakontrollra irányult, ezért az eljárás az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § *a*) pontja alapján megszüntetésre került.

Budapest, 2006. február 27.

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

Dr. Bagi István s. k.,
előadó alkotmánybíró

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.,
alkotmánybíró

12/B/2002. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2001. évi LXXV. törvény 30. § (6) bekezdése alkotmányellenességének

megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozók a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2001. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 30. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték azért, mert véleményük szerint e rendelkezés ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakkal. Álláspontjuk szerint a mezőgazdasági érdek-képviselői szervezetek közül a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetségének megfelelő indok nélküli kiemelése, és ingatlanulajdonnal történő támogatása ellentétes a diszkrimináció tilalmával.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy indítványozók által alkotmányellenesnek vélt Tv. 30. § (6) bekezdését a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvény 33. § (2) bekezdésének a) pontja hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatályban nem lévő jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Az indítvány nem az Abtv. 38. § (1) bekezdése vagy 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § a) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyatlanává vált.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tv. 30. § (6) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 28.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

449/E/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvénnyel összefüggésben, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére irányuló eljárását megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: Nektv.) kapcsolatban kezdeményezte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és megszüntetését. Érvéle szerint az Alkotmány 43. § (1) bekezdésében deklarált, az önkormányzatok alapjogai egyenlőségének elvét sérti az, hogy a Nektv. „a fővárosi kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában ... nem állapít meg olyan szabályokat, amely a helyi önkormányzatok sorából kiemelné, illetve olyat sem, mely a fővárosi kisebbségi önkormányzat és a kerületi helyi kisebbségi önkormányzatok viszonyát ... rendezné”.

2. Az indítvány benyújtását követően, 2005. november 25-ével a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény módosította és kiegészítette a Nektv-t. Az indítvány elbírálásakor hatályos Nektv. IV. fejezete részletesen foglalkozik a kisebbségi önkormányzatok jogaival és kötelezettségeivel (24/B.–24/E. §), a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörével, működésével (25.–30/C. §, 30/R.–30/S. §, 36.–39/A. §).

Mivel időközben a jogalkotó az indítványozó által hiányolt szabályozást megalkotta, az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére irányuló eljárását, annak okafogyottságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § e) pontja alapján – megszüntette [1116/E/1991. AB végzés, ABH 1991, 956.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 58.; 1239,

1240.; 831/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 986, 994–995.]

Budapest, 2006. február 13.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

235/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

végzést:

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 5. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: *Áe.*) 5. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. A támadott rendelkezés szerint, ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdemében határoz, ez a döntés a közigazgatási szervre kötelező. Az indítványozó kérelmét a rendelkezés hiányosságára alapozta, mert az nem szól arról, hogy a másodfokú szerv jogerős döntésével ellentétes tartalmú határozatot az elsőfokú szerv nem hozhat. A szabályozás csak a bíróság tekintetében mondja ki a kötőerőt, vagyis azt, hogy a bíróság érdemi határozata a közigazga-

tási szervezetre kötelező. Az indítványozó szerint ez ellentétes a jogorvoslathoz való joggal, vagyis sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését.

2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*) 189. §-a az *Áe.*-t 2005. november 1. napjával hatályon kívül helyezte. A *Ket.* 105. § (4) bekezdése kifejezetten rendelkezik a másodfokú határozat kötőerejéről, amikor kimondja, hogy „a megismételt eljárásban az első fokon eljáró hatóságot a másodfokon hozott határozat rendelkező része és indokolása köti”.

3. Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. § alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe.

A régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében az Alkotmánybíróság akkor folytatja le utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát, ha az tartalmilag, alkotmányossági szempontból a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.) Ez a konkrét esetben nem állapítható meg.

Mivel az indítvány okafogyottá vált, az Alkotmánybíróság az *Áe.* 5. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. §-ának *e)* pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

1127/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 19. § (1) bekezdésének második fordulata alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s**I.**

Az indítványozó korábban benyújtott beadványában az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Üt.) 19. § (1) bekezdése második fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta azzal az indokkal, hogy sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését.

Miután tájékoztatást kapott arról, hogy a támadott szabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság ezen alkotmányos rendelkezéssel összefüggésben már elbírálta, újabb indítványt terjesztett elő, amelyben előadta, hogy az a rendelkezés, amely szerint az ügyvéd csak egy kamara tagja lehet, továbbá annak a kamarának a területén tarthat fenn irodát (és alirodát), amelynek a tagja, a törvény által elérni kívánt célokhoz képest „szükségtelen s így aránytalan korlátozást testesít meg, mely indokolatlan mértékben korlátozza az ügyvédek Alkotmányban rögzített vállalkozási szabadságát, illetve a gazdasági verseny szabadságát”. Ezért – álláspontja szerint – sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott „arányosság, mint a jogállamiság/alkotmányosság önálló alapelve”, továbbá az Alkotmány 9. § (2) bekezdése.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el.

Az indítványozó szerint az Üt. kifogásolt szabálya az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével ellentétben áll, a beadvány azonban tartalmilag a korábbi indítványban foglaltakkal azonos problémát vet fel. Habár indokolásában a jogállamiságra, mint a köztársaság alapértékére hivatkozik, valójában változatlanul az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott vállalkozás joga és gazdasági verseny szabadsága korlátozására utal, amely véleménye szerint végső soron a jogállamiság önálló alapelve, az arányosság sérelmét eredményezi.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Üt. 19. § (1) bekezdése második fordulatának alkotmányosságát az Al-

kotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos jogok vonatkozásában vizsgálta, mivel az indítvány erre vonatkozó része az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatos érvelést magába foglalta.

Az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban, érint-e az indítvány „ítélt dolgot”.

Az 744/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben már vizsgálta az ügyvédségről szóló – 1998. július 1-jéig hatályos – 1991. évi XXIII. törvénnyel módosított 1983. évi 4. törvényerejű rendeletnek (a továbbiakban: Ütv.) a támadott szabállyal közel azonos tartalmú 2. § (5) bekezdése alkotmányosságát. Rámutatott: „Az Ütv. nem tiltja azt sem, hogy az ügyvédek megbízóik érdekében más kamara illetékességi területén is kifejtsek munkájukat. Csak azt tiltja, hogy más kamara illetékességi területén bárki által látogatható irodát tartsanak fenn.” Ezért a sérelmezett szabályozás nincs ellentétben semmilyen alkotmányos elvvel, vagy szabállyal. (ABH 1993, 594, 595.)

Az Ütv. ezen rendelkezése helyébe lépett és a jelen eljárásban is kifogásolt szabálya – az Üt. 19. § (1) bekezdésének második fordulata – volt a tárgya a 374/B/1998. AB határozatnak, amelyben az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a támadott rendelkezés tartalmának bővülése, illetőleg az indítványban állított újabb alkotmányos sérelemre tekintettel is elvégezte, és az indítványt mind az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, mind a 9. § (2) bekezdésével összefüggésben alaptalannak találta. Utalt arra, hogy az ügyvédi tevékenységre nézve a vállalkozás joga e tevékenység sajátos jellegének figyelembevételével vizsgálható.

„Az Üt. rendelkezéseiből azonban – akárcsak az Ütv. korábban hatályban volt rendelkezéseiből – aggálytalanul megállapítható, hogy az ügyvédi hivatás gyakorlásához csak az ügyvédi iroda létesítése elengedhetetlen feltétel, annak hiányában ugyanis az ügyvéd – akár egyéni ügyvéd, akár ügyvédi iroda tagja – kamarai bejegyzését nem kérheti.” Az Üt.-nek az alirodára vonatkozó szabálya nem a „vállalkozóvá válás” lehetőségét korlátozza. (ABH 1998, 855, 859, 860.)

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Üt. kifogásolt rendelkezése nem akadályozza az ügyvédet, hogy bárhol, tehát Magyarország területén, vagy nemzetközi szerződéstől, közösségi jogi rendelkezésektől és helyi szabályozástól függően külföldön ügyvédi tevékenységet folytasson. Az egy kamara területén létesíthető iroda a kamara és az ügyvéd viszonyában fennálló, mintegy igazgatásrendészeti kérdés, s az ügyvédi bejegyzés feltétele, amely a vállalkozóvá válást, a szabad munkavállalást nem akadályozza és nem is korlátozza.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § c) pontja szerint „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítvá-

nyozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány sértést megállapítani.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Üt. 19. § (1) bekezdése tekintetében res iudicata esete áll fenn, így az eljárást – az érdemi vizsgálatot mellőzve – megszüntette.

Budapest, 2006. február 7.

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

Dr. Bagi István s. k.,
előadó alkotmánybíró

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. Tersztyánszkyné
dr. Vasadi Éva s. k.
alkotmánybíró

261/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Balogh Elemér* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 54/A. §-a m) pontjának, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 149. §-a j) pontjának, továbbá a Csabaszabadi önkormányzat 2005. január 30-án tartott időközi választások eredményének és a Községi Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2005. (II. 2.) Kt. határozatának megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz 2005. február 26-i dátummal a következő kérelmet tartalmazó beadvány érkezett:

„az Alkotmánybíróság mondja ki, hogy 2005. január 30-án Csabaszabadi önkormányzat időközi választásainak során a Csabaszabadi Települési Önkormányzat Képviselő-testülete tagjai közül a szlovák képviselők a mandátumukat alkotmány sértően szavazták meg, ezért a szlovák kisebbség képviselőire vonatkozó mandátumuk érvénytelen, illetve az ezt követően a települési önkormányzat alkotmányellenesen alakult szlovák kisebbségi önkormányzatot, ezért az átalakulás is érvénytelen.”

Az indítványozó kérte továbbá „az alkotmány sértő kisebbségi képviselők választására vonatkozó törvényi előírások megszüntetését”.

A beadványt többen aláírták azzal a megjegyzéssel, hogy a leírtakkal egyetértenek, és szükségesnek tartják az Alkotmánybíróság eljárását.

Az Alkotmánybíróság főtíkára írásban tájékoztatta az indítványozókat, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az önkormányzati választások eredményének felülbírálására. A jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára irányuló kérelem tekintetében pedig közölte, hogy a beadvány nem jelöli meg sem az alkotmányellenesnek tartott jogszabályt, sem az Alkotmánynak azt a rendelkezését, amelyet a jogszabály megsért; ezért az Alkotmánybíróság a beadvánnyal nem tud érdemben foglalkozni.

Az indítványozók közölték, hogy álláspontjuk szerint a választások az Alkotmány 68. §-ának (2)–(4) bekezdését sértették. Továbbra is kérték beadványuk elbírálását.

A beadvány ismételt előterjesztésre került, csatolva a választások adatairól és eredményéről készített jegyzőkönyv másolatát, továbbá a 4/2005. (II. 2.) Kt. számú határozat szövegét, amely szerint a Csabaszabadi Községi Önkormányzat Csabaszabadi Községi Szlovák Kisebbségi Települési Önkormányzat néven működik.

2. A beadvány ismételt előterjesztésével egyidejűleg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 22. §-ának c) pontjára hivatkozva – kérte, hogy az Alkotmánybíróság a már benyújtott alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint bírálja el a csabaszabadi helyi önkormányzati időközi választásokra vonatkozó indítványt és ahhoz kiegészítéseket fűzött.

Az országgyűlési biztos – a helyi önkormányzat képviselő-testület kisebbségi jogokat sértő gyakorlatának ismertetése mellett – kifejtette, hogy a csabaszabadi beadvány megfelel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában meghatározott feltételeknek. Álláspontja szerint nem volt olyan jogorvoslati lehetőség, amelyet az indítványozónak ki kellett volna merítenie az Alkotmánybírósághoz fordulás előtt. A kérdéses időközi választásokat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) előírásai szerint folytatták le. Ezért a választási eredmény a Ve. alapján nem támadható meg. Álláspontja szerint ilyen körülmények között az egyetlen jogorvoslati lehetőség az alkotmányjogi panasz, tekintettel arra, hogy „az indítványozók alkotmányos joga azért sérült, mert a szlovák

kisebbségi jelöltek megválasztása alkotmányellenes jogszabályi rendelkezések alapján történt”.

Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övt.) 50/A. §-ának (4) bekezdése szerint egy kisebbség egy településen csak egy helyi kisebbségi önkormányzatot hozhat létre. Az Övt. 54/A. §-ának *m*) pontja és a Ve. 149. §-ának *j*) pontja értelmében a helyi önkormányzati választásokon kisebbségi jelöltnek kell tekinteni a valamely nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselőjét vállaló független jelöltet, illetve a kisebbségi szervezet jelöltjét. A választójogi törvények nem írták elő, hogy a kisebbségi jelölt a képviselni kívánt közösség tagja legyen.

Az országgyűlési biztos véleménye szerint az Övt. 54/A. §-ának *m*) pontja és a Ve. 149. §-ának *j*) pontja ellentétes az Alkotmány 68. §-ának (1) és (3) bekezdésével, mert „a független kisebbségi jelöltek esetében semmi nem garantálja, hogy a képviselni kívánt kisebbségi közösségtől kapják a felhatalmazást a választáson való részvételre”. (Az országgyűlési biztos indítványa összefoglalóan általában az Övt. és a Ve. alkotmányellenességét jelölte meg, de fejtegetésének korábbi része csak az említett szabályokat támadta.) Ezzel kívánta kiegészíteni az alkotmányjogi panaszt. Véleménye szerint kiüresedne az országgyűlési biztosnak az alkotmányjogi panasz elbírálásának kérelmére vonatkozó joga, ha már benyújtott alkotmányjogi panasz pontosítására, kiegészítésére nem volna joga.

A Csabaszabadi Községi Szlovák Kisebbségi Települési Önkormányzat megalakulásáról hozott 4/2005. (II. 2.) Kt. határozat az országgyűlési biztos szerint azért ellentétes az Alkotmány 68. §-ának (4) bekezdésével, mert hiányzik az átalakulásról határozatot hozó kisebbségi képviselőknek a képviselt kisebbség tagjaitól származó legitimitációja. Ezért kérte a határozat megsemmisítését.

Az országgyűlési biztos azt is kifejtette, hogy a jogi szabályozás nem alkalmas az alkotmányjogi panaszban is kifogásolt visszaélések megakadályozására:

„Alkotmánysértőnek tartom azt is, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely szerint a kisebbségi jelöltnek ki kellene nyilvánítania a képviselni kívánt közösséghez tartozását.”

Ezért indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság „a hatályos választójogi rendelkezésekkel összefüggésben állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és az Országgyűlést hívja fel a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kifejező és a képviselőhöz fűződő jogát biztosító törvényi rendelkezések megállapítására”.

3. Az Országgyűlés 2005 októberében megalkotta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt (a továbbiakban: Nektm.). Ezt követően a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa újabb beadványt nyújtott be. Ebben közölte, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványát – más ügyben előterjesztett

kérelmeivel együtt – az új törvényre tekintettel módosítja. A jelen ügyre vonatkozóan két kérelmet tartott fenn:

– a törvényi szabályozás változásától függetlenül továbbra is indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság „a Csabaszabadiban 2005. január 30-án tartott időközi választás eredményét – miután a választást alkotmányellenes törvényi rendelkezések alapján bonyolították le – a benyújtott alkotmányjogi panaszban előadott kérelemnek megfelelően semmisítse meg”,

– kérte, hogy az Alkotmánybíróság „az alkotmányjogi panasszal támadott, a 2005. évi CXIV. törvénnyel hatályon kívül helyezett választójogi törvényi rendelkezések alkotmányellenességét vizsgálja meg”.

A kérelmek között nem szerepel a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, amit az országgyűlési biztos egy másik ügy tárgyát képező indítvány módosítása keretében – a Nektm. és a Ve. egyes rendelkezéseinek megsemmisítésére vonatkozó kérelemmel összefüggésben – tartott fenn.

Az országgyűlési biztos a 2006. évi önkormányzati választásokra tekintettel indítványainak soron kívül történő elbírálását kérte.

4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tárgyában folyamatban lévő ügyeket – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 28. §-ának (1) bekezdése alapján – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

Az indítványok elbírálásánál az Alkotmánybíróság a következő jogszabályokat vette figyelembe:

az Alkotmány rendelkezései:

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

az Abtv. szabályai:

„48. § (1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(3) Az Alkotmánybíróság eljárására a 40–43. §-ban foglaltak az irányadók.”

az Obtv. szabálya:

„22. § Az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál:

a) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát;

b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;

c) az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását;

d) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését;

e) az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.”

a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) rendelkezései:

„20. § (2) Az Országgyűlés megválasztja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát. A köztársasági elnök a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt kikéri az országos kisebbségi önkormányzatok – ha valamely kisebbség ilyen önkormányzattal nem rendelkezik, az adott kisebbség nyilvántartásba vett országos érdekképviseleti szervének – véleményét. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára egyebekben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”

III.

1. Az indítványozók által támadott jogszabályokat a Nektm. az alkotmányjogi panasz beadását követően hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát csak az Abtv. 38. §-ának (1) bekezdésében meghatározott bírói kezdeményezés és a 48. §-án alapuló alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, mert ezekben az esetekben a támadott jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.).

Az indítványozók beadványukat alkotmányjogi panaszként jelölték meg, ezért az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az alkotmányjogi panaszra az Abtv.-ben meghatározott feltételeknek.

2. Az Abtv. 48. §-a szerint alkotmányjogi panasz esetében a panasz előterjesztőjének ügyében hozott jogerős határozattal okozott olyan jogsérelemlről van szó, amelynél a panasztevő Alkotmányban biztosított jogainak a megsértésére azért kerül sor, mert a határozat alkotmányellenes jogszabályt alkalmaz.

Az országgyűlési biztos által az Obtv. alapján benyújtott alkotmányjogi panasz az Abtv.-ben meghatározott pa-

nasztól annyiban tér el, hogy az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt már benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását indítványozza az országgyűlési biztos. Ez az indítvány tehát a sérelmet szenvedő fél alkotmányjogi panaszához csatlakozik. Az Obtv. nem határoz meg az alkotmányjogi panaszra az Abtv. 48. §-ától eltérő feltételeket. Az Obtv. javaslatának a 22. §-hoz fűzött miniszteri indokolása csak azt mondja ki, hogy az országgyűlési biztos azért indítványozza az Alkotmánybíróság eljárásának megindítását, mert a vizsgált hatósági döntés alapját adó jogszabály alkotmányossága vitatható.

Az alkotmányjogi panasz alapja az Abtv. szerint egyedi ügyben hozott határozat, amely ellen a sérelmet szenvedő nem tud jogorvoslással élni. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét kimondó 57/1991. (XI. 8.) AB határozat szerint az indítványozónak „alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyében eljárjon” (ABH 1991, 272, 281–282.). Ugyanezt az elvet ismételte meg a 735/B/2001. AB határozat. Az Alkotmánybíróság itt egyrészt azt hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz az utólagos normakontroll egy sajátos formája, másrészt kiemelte, hogy csak az a személy indítványozhatja, akinek egy konkrét ügyben keletkezett jogsértése (ABH 2002, 1349, 1353.). Az alkotmányjogi panasz utólagos normakontroll jellegéből is következik, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz esetében is csak a vizsgált jogszabály alkotmányellenességéről hozhat határozatot, nem semmisítheti meg a jogszabályt alkalmazó határozatot (624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1042.).

Az indítványozók a helyi időközi választás eredményének és egy kisebbségi települési önkormányzat megalakításáról szóló határozatnak, valamint az ezek alapját jelentő jogszabályoknak a megsemmisítését kérték. Itt tehát nem egyedi ügyben hozott határozatban alkalmazott jogszabályok miatt keletkezett jogsérelemlről van szó. A fentiek szerint az indítványok nem felelnek meg az alkotmányjogi panaszra az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételeknek. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat az Ügyrend 29. §-ának e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2006. február 21.

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

Dr. Bagi István s. k.,
alkotmánybíró

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. Tersztyánszky
dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a végzés rendelkező részével, de álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszok visszautasításának az Indokolás III. pontjában felhozott érvek mellett más szempontokat kellett volna figyelembe venni. Véleményem szerint a visszautasítás indokaként felhozottak, vagyis, hogy nem egyedi ügyben hozott határozatban alkalmazott jogszabályok okozta jogsérelemtől kellene ebben az ügyben dönteni, nem mindenben állja meg a helyét.

1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 21. § (4) bekezdése alapján ezzel a joggal bárki élhet. A végzésben is hivatkozott 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban értelmezte az alkotmányjogi panasz helyét és jellegét az Alkotmánybíróság:

„A törvény e rendelkezése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt ‘panasz’-nak nevezi, másrészt, hogy azt az ‘egyéb jogorvoslati lehetőségek’ kimerítése után, vagy ‘más jogorvoslati lehetőség hiányában’, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára.

Az indítványozónak tehát alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyében eljárjon és határozatot hozzon. E jogorvoslatához való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki, annak megváltoztatására azonban már nem.

Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól.” (ABH 1991, 272, 281–282.)

2. Az időközi önkormányzati választás végeredményének megállapításáról szóló döntés – álláspontom szerint – a végzés indokolásában írtakkal ellentétben egyedi ügyben hozott döntés. Meghatározott képviselőjelöltek meghatározott választás eredményeképpen történő mandátumszerzéséről hozott egyedi állami döntés. Mégpedig olyan egyedi döntés, amellyel szemben – igaz, hogy szűk körben – az akkor hatályos szabályok szerint is jogorvoslatnak volt helye. A választás eredményét adott esetben a helyi választási bizottság állapította meg, ez ellen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 85. § szerint az érintettek kifogást nyújthattak volna be a területi, adott esetben a Békés Megyei Választási Bizottsághoz. Annak döntése ellen a Békés Megyei Bírósághoz lehetett volna

fordulni. A bíróság jogerős elutasító határozata után lehetett volna az előzőekben ismertetettek alapján alkotmányjogi panaszt, a jogerős határozattól számított megfelelő határidőn belül benyújtani. Mivel ez nem történt meg, az alkotmányjogi panaszt ezért kellett volna visszautasítani.

Az alkotmányjogi panaszokban felvetett problémával kapcsolatban megjegyzendő még az is, hogy jogorvoslati támadható lett volna a panaszosok által nem szlovák kisebbségi jelöltnek tartott személyek szlovák kisebbségi jelöltként való nyilvántartásba vételéről hozott választási bizottsági döntés is, a Ve. 77. §-a alapján. Az akkor hatályos szabályok értelmében a választási bizottság egyéb döntése (ebbe a körbe tartozik a jelöltek nyilvántartásba vétele is) ellen kifogást lehetett benyújtani.

A 80. § (2) bekezdése szerint pedig a helyi választási bizottság döntése ellen benyújtott kifogásról az illetékes területi választási bizottság döntött. A területi választási bizottság döntése elleni kifogásról a megyei bíróság dönthetett volna.

E jogorvoslatok igénybevétele után, a bíróság jogerős határozatát követően is lehetett volna alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, a nyilvántartásba vételt lehetővé tevő törvényi szabályozás alkotmányellenességére hivatkozással.

3. A visszautasított alkotmányjogi panaszokban támadott másik határozat, a megválasztott képviselő-testületnek kisebbségi települési önkormányzattá való átalakulásáról hozott határozata (mely így megszüntetésre ítélte a korábban megalakult szlovák kisebbségi önkormányzatot) is egyedi döntés volt, ellentétben a tervezetben írtakkal. Az igaz, hogy ez a határozat nem valamely pontosan meghatározott jogalanyt érintően az ő jogai, kötelességei tekintetében hozott egyedi döntés, tehát nem meghatározott személy egyedi ügye. De a döntés maga egyedi és nem normatív, nem általában vonatkozik a jogalanyokra, hanem egy meghatározott jogalanyra, nevezetesen a csabaszabadi önkormányzatra vonatkozik, hiszen ez egy szervezeti jellegű egyedi határozat. Az egyéni jogsérelem e határozat esetében nem volna kimutatható, így ellene nincsen helye külön jogorvoslatnak, csak a közigazgatási hivatal vezetője támadhatta volna meg törvényességi ellenőrzési jogkörében. Álláspontom szerint szerencsésebb lett volna, ha nem arra hivatkozik az Indokolás, hogy nem egyedi ügyekben hozott határozatról van szó, hanem arra, hogy nem egyéni (szubjektív) jogsérelemet okozott a döntés, nem szubjektív, hanem objektív (a tárgyi joggal ellentétes) jogsérelemtől beszélhetünk esetében.

Budapest, 2006. február 21.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

A kiadmány hitelül.

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye

I.

A határozat mögött levő alapprobléma a Csabaszabadi önkormányzat 4/2005. (II. 2.) Kt. számú határozata meghozatalának alkotmányossága.

Nézetem szerint az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik ennek a kérdésnek a megítélésére. A hatáskör fennállásának megítélése szempontjából két lehetőség áll fenn: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja szerint „az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata”, illetve 1. § h) pontja szerinti „eljárás mindazon ügyekben, amelyeket a törvény hatáskörébe utal.”

Utóbbi esetben ez a törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv):

„1. § (3) A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.

(...)

98. § (2) A közigazgatási hivatal vezetője a fővárosban és a megyében

a) ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja;

(...)

(3) A közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat

a) szervezete, működése, döntéshozatali eljárása,

b) döntései (rendelete, határozata),

c) ... megfelel-e a jogszabályoknak.

(...)

99. § (1) A közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni.

(2) Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti:

a) az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;

b) a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát;

(...)

102/B. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete alakuló ülésén dönt a Nek. tv. 22. §-a alapján a kisebbségi önkormányzattá nyilvánításról, illetve a kisebbségi képviselők az alakuló üléstől számított három napon belül döntenek a közvetett módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat megalakításáról.

(2) A helyi kisebbségi települési önkormányzattá nyilvánításhoz a kisebbségi képviselők több mint a felének igen szavazata is szükséges.”

II.

Vitathatatlan, hogy elnevezésére figyelemmel, azaz formális szempontból a „határozat” önmagában nem jogszabály. Az Alkotmánybíróság azonban maga is leszögezte, hogy az alkotmánybírói „hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.]

Egy korai alkotmánybírói határozat mondta ki a potencialitás vizsgálatának fontosságát, is, amikor megállapította, hogy egy kérdéses leirat „olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön” [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278.]

Ezt utóbb számos határozatra is vonatkoztatta az Alkotmánybíróság. Így került már az Alkotmánybíróság olyan helyzetbe is, hogy az adott esetben műemlékvédelmi szempontokat szem előtt tartó, közlekedési korlátozásokat tartalmazó önkormányzati határozat kapcsán hatáskörének megállapítása érdekében tisztázni kellett a határozat jogi jellegét. „A H[atározat] olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható önkormányzati határozatként érvényesüljön, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott H[atározat] tartalmi alkotmányosságát” és megállapította, hogy „olyan szabályozást is tartalmaz, amely az állampolgárok széles körét érintő általános szabályokat foglal magában.” [15/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 407, 409–410.] Az Alkotmánybíróság ezt úgy értelmezte, hogy „az Alkotmánybíróságnak a képviselő-testületi határozat alkotmányossági vizsgálatára csakis akkor van hatásköre, ha a határozat »olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható önkormányzati határozatként érvényesüljön.«” (287/B/1999. AB végzés, ABH 2000, 1161, 1163.) Mint ismeretes, az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozatot illetően arra a következtetésre jutott, hogy az „alkotmánybírói hatáskör megállapításához csupán a normatív jelleg meglétének vizsgálata szükséges, az alkotmányosan megkövetelt normatív szabályozási szint meglétének vizsgálata nem.” [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 582–583.] A normatív jelleg megítélését illetően pedig ugyanitt azt is fontosnak tartotta, hogy a határozat rendelkezései „szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmazzanak kötelező normatív szabályokat.” [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 584.]

III.

Tény, hogy a települési önkormányzatok települési kisebbségi önkormányzattá való átalakulása „határozat” elfogadásával történt. Az átalakulást kimondó jogi dokumentum természetét illetően a Nek. tv. nem tartalmaz rendelkezést, s a „határozatok” mellett szólhatott az, hogy a megyei jogú várossá nyilvánítás országgyűlési határozatban, a várossá nyilvánítás köztársasági elnöki határozatban történik. Ennek analógiájára nem volt meglepő, hogy az átalakuló települési önkormányzatok is ezt a formát választották.

A települések minősülését illetően ugyanakkor történelmileg több formát is ismert a magyar jogrendszer: az egykori szabad királyi városok státusukat törvényi ranghoz közelítő uralkodói privilégiumokból eredeztették, a XIX. században és a XX. század első felében pedig a törvényhatósági jogú várossá nyilvánítás törvénnyel történt. Kisebbségvédelmi vonatkozásai miatt nemcsak jogtörténeti szempontból fontos, hogy az erdélyi szászok különleges autonómiáját az 1224-es Diploma Andreanum rögzítette és hasonló jogforrási természetűek voltak az egyéb nyelvi, etnikai közösségek státusát megállapító privilégiumok.

A települési önkormányzatok települési kisebbségi önkormányzattá való átalakulása tárgyában hozott határozatok (akárcsak a település jogosítványait érintő, fentebb említett határozatok) sui generis természetűek. Az átalakulási határozatok alapvetően autonormatív természetűek, de vannak heteronormatív vetületeik is. Nem csak deklaratív természettel bírnak, s mint az adott esetben is látható, jogi következményük az, hogy a településen helyi kisebbségi önkormányzat nem jöhet létre, a korábban létrejöttek pedig meg kell szűnnie, végsősoron a felesleges megkettőződés elvének figyelembevételével, a szervezeti ökonómia elve alapján, hiszen ennek feladatkörét az érintett nemzeti kisebbség akaratából immár a települési önkormányzat gyakorolja. Figyelemre méltó, hogy az Ötv 18. § (1) bekezdése szerint a szervezeti és működési szabályzatról rendeletet kell hozni. Az átalakulás esetén a települési önkormányzat maga gyakorolja az Nek. tv. szerinti, a kisebbségi mindennapok szempontjából fontos jogosítványokat, azaz az átalakulásról hozott határozat sine qua non-ja a rendeleti természetű SzMSz módosítása, kisebbségi jogosítványok önálló gyakorlásának beiktatása révén: ez pedig jogforrástanilag csak akkor magyarázható, ha az átalakulási határozat jogi természetét elválasztjuk a kifejezés szo-

kásos nyelvtani tartalmától. Azaz ismét a sui generis jellegre kell következtetnünk. Tehát két szempontból is van konstitutív jellegük az átalakulási határozatoknak.

IV.

Az indítvány benyújtásakor még hatályos szabályok szerint az érintett település önkormányzata volt jogosult dönteni a települési kisebbségi önkormányzattá való átalakulásról: Csabaszabadi esetében a döntés a helyi szlovákság intézményeinek a megszüntetésére vezetett az indítványozó állítása szerint. Ezekkel az állításokkal az iratokból kitűnően a nemzeti kisebbségek országgyűlési biztosa is egyetértett, és helyesen idézi az indítványozó, hogy a J/5219 kormányjelentésben valóban név szerint is érintették a helyi szlovák önkormányzat és a csabaszabadi önkormányzat közötti konfliktusok sorozatát. A települési kisebbségi önkormányzattá való átalakulás eseménysorozata, az átalakulásnak a képviselőtestület ülésének jegyzőkönyvéből is kitűnő sürgetése és annak következményei az Alkotmány 68. §-ban foglalt a kisebbségi jogoknak a helyi szintű gyakorolhatóságát illetően prima facie valóban aggályosnak tűnnek. Az Alkotmánybíróság, ha az ügyben az érdembeli eljárás mellett döntött volna, érinthette volna a kérdést, hogy az indítványozó, akinek a helyi szlovákság törvényes érdekeinek védelmében tett felvetései ügyében a közigazgatási hivatal támogatólag járt el, ebben a kérdésben fordult-e ehhez az intézményhez jogorvoslatért, s ennek alapján kívánt-e „alkotmányjogi panasszal” élni.

V.

Osztom a többségi határozat in abstracto végig vittonalvezetését az országgyűlési biztos hatáskörét illetően. Mivel azonban nézetem szerint az eredeti beadvány önmagában is elbírálnakó lett volna, ezért az országgyűlési biztosnak az ügyben kifejtett téziseit – különösen a demokratikus legitimációra vonatkozókat – a beadvány érdemi elbírálnakó során, annak kiegészítéseként, érdemben kellett volna figyelembe venni.

Budapest, 2006. február 21.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsainak végzései

1184/B/2001. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Révfülöp Nagyközség Képviselő-testülete 17/1999. (II. 22.) számú határozata alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó kifogása szerint Révfülöp Nagyközség Képviselő-testülete 17/1999. (II. 22.) számú határozatában (a továbbiakban: Öh.) az önkormányzati támogatás személyi hatályát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével ellentétes módon, a magyar állampolgárságú természetes személyekre szűkítette. Az indítványozó szerint a döntés diszkriminatívan érintette és érinti a község kettős állampolgár és külföldi ingatlan tulajdonosait.

2. Révfülöp Nagyközség Képviselő-testülete a 114/1998. (XI. 23.) számú határozatában megállapította, hogy Révfülöp Csörgő és Szepezdi utcák feletti terület szennyvízcsatorna építésénél az érdekeltségi hozzájárulás 100 000 Ft-ról 260 000 Ft-ra emelkedett, erre tekintettel az Önkormányzat a természetes személyekre vonatkozóan a 160 000 Ft érdekeltségi hozzájárulást átvállalta a hozzájárulás fizetésének teljes időtartamára.

E határozatát – az indítvány által is támadott Öh.-vel – akként módosította a képviselő-testület, hogy az önkormányzati támogatást kizárólag a magyar állampolgárságú természetes személyeknek biztosította.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) határozza meg az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körét. A Jat. 46. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.

A Jat. 46. § (2) bekezdése szerint a rendelkezés nem érinti az önkormányzat egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.

E törvényi szabályoknak megfelelően tehát nem minden önkormányzati határozat tartozik az állami irányítás egyéb

jogi eszközei körébe. Az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek csak azok az önkormányzati határozatok minősülnek, amelyek a Jat. 46. § (1) bekezdésében meghatározott tartalommal bírnak. E rendelkezés – a terveken kívül – csak az irányított szervek feladatait, valamint az önkormányzat működését szabályozó, normatív tartalmú, a címzettek számára általános magatartási szabályt tartalmazó önkormányzati határozatokat minősíti e körbe tartozónak.

Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott arra, hogy: „[a]z állam szerveinek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a Jat. szabályozza. A Jat. határozza meg azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.]

Az Alkotmánybíróságnak tehát hatásköre vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozó által támadott Öh. minősíthető-e „normatív tartalmú” aktusnak.

Az önkormányzat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (2) bekezdése alapján maga határozza meg – a lakosság igényei alapján és anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el.

A szennyvízcsatorna-építés esetében az érdekeltségi hozzájárulás önkormányzat általi átvállalása személyek jogait érintő rendelkezés. Az Öh. általános jelleggel határozta meg, hogy az adott területen milyen alanyi kör részesülhet támogatásban, és kik azok a személyek, akik nem jogosultak a kedvezményre. A kedvezményre való jogosultság személyi hatályát az önkormányzat egyetlen körülményhez kötötte: a csatorna-beruházással érintett terület magyar állampolgárságú ingatlan tulajdonosainak biztosította az érdekeltségi hozzájárulás átvállalásának összegét.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt Öh. bár formailag nem tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei között megjelölt önkormányzati határozatok közé, mégis – normatív tartalma miatt – a benne foglalt rendelkezés alkotmánybírósági eljárás tárgya lehet.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította ugyanakkor azt is, hogy az Öh. már nem hatályos, bár formailag nem került sor a hatályon kívül helyezésére, de a benne foglalt rendelkezések teljesedésbe mentek.

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. Az Alkotmánybíróság több határozatában (pl.: 670/B/1997.; ABH 1999,

600, 603.) a Jat.-nak ezt a szabályát a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezi. Eszerint formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát vesztenek kell tekinteni azt a jogszabályt, amelynek rendelkezései teljesezésbe mentek, és már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek. (pl. 1239/B/1990.; ABH 1991, 905, 906.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.)

Az Alkotmánybíróság megkereste Révfülöp Község Önkormányzatának jegyzőjét, aki a megkeresésben feltett kérdésekre válaszként azt közölte, hogy az Öh. alapján a kedvezmények megállapítására irányuló eljárási jogviszonyok lezárultak, az érintettek a támogatást megkapták, a számukra megállapított beruházási költségeket megfizették, a kifogásolt rendelkezés alapján újabb jogokat szerezni, illetve kötelezettségeket teljesíteni már nem lehet, a csatorna beruházás műszakilag megvalósult.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt jogszabály teljesezésbe ment.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem kerül sor a már hatályon kívüli norma érdemi alkotmányossági vizsgálatára, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye – az alkotmányellenesség megállapítása esetén – a norma hatályvesztésének kimondása lehetne. (1449/B/1992.; ABH 1994, 561, 564.; 1239/B/1990., ABH 1991, 905.)

Már nem hatályos jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges.

5. Mivel jelen ügyben a már nem hatályos Öh. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi kérelem az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontrollra irányult, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

514/H/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének a köztisztaság fenntartásáról és az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló, többször módosított 51/1995. (X. 12.) önkormányzati rendelet módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 31/1998. (XII. 17.) önkormányzati rendelet 5. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője indítványában kezdeményezte Békéscsaba Megyei Jogú Város Közgyűlésének a köztisztaság fenntartásáról és az egyes közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló, többször módosított 51/1995. (X. 12.) önkormányzati rendelet módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szóló 31/1998. (XII. 17.) önkormányzati rendelet 5. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az Alkotmánybírósághoz 2006. január 5-én érkezett beadványában az indítványozó indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XIII. 3.) Tü. határozat 31. § d) pontjára figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

7/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 Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a pénzügyi és természetben nyújtott szociális és gyermekvédelmi ellátásokról szóló 10/2000. (III. 22.) számú rendelete 21. § (1) bekezdése

dése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és gyermekvédelmi ellátásokról szóló 10/2000. (III. 22.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör. 1.) 21. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó átmeneti segély iránti kérelmét az Ör. 1. 21. § (1) bekezdésére hivatkozva utasították el, mely szerint átmeneti segély negyedévenként csak egyszer adható. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe ütközik, mert nem nyújt megfelelő szociális biztonságot a létfenntartást veszélyeztető, rendkívüli élethelyzetbe került családok megélhetéséhez. Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés ellentétben áll a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. § (2) bekezdésével, mely szerint az átmeneti segély adható alkalmanként és havi rendszerességgel.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót arról, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlésének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és gyermekvédelmi ellátásokról szóló 5/2003. (IV. 22.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör. 2.) 55. § (2) bekezdése az Ör. 1.-et 2003. május 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Ör. 2. 23. § (1) bekezdése szerint az átmeneti segély negyedévente egy alkalommal adható, ettől eltérni csak létfenntartást veszélyeztető, rendkívüli élethelyzetben lehet. Az Alkotmánybíróság a tájékoztatással egyidejűleg felkérte az indítványozót, hogy a végzés kézhezvételét követő 15 napon belül nyilatkozzon arról, hogy – a kifogásolt rendelkezés hatályon kívül helyezésére tekintettel – a hatályos rendelkezés vonatkozásában indítványát fenntartja-e. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el – és főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Az Alkotmánybíróság a módosított, vagy hatályon kívül helyezett rendelkezés helyébe lépő új szabályozást akkor vizsgálja, ha az „azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést”. (831/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 986, 988.) Mivel az indítványban sérelmezett helyzet a hatályos rendelkezésben nem áll fenn, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és

egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozatának 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

393/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Balatonföldvár Város Képviselő-testületének a településtudásággal kapcsolatos szemétszállítás kötelező igénybevételéről és díjának közzétételéről szóló 4/1997. (II. 21.) számú rendelete 1. számú melléklete 3. pontja „helyiség/év” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

Az indítványozó 2003. májusában Balatonföldvár Város Képviselő-testületének a településtudásággal kapcsolatos szemétszállítás kötelező igénybevételéről és díjának közzétételéről szóló 4/1997. (II. 21.) számú rendelete 1. számú melléklete 3. pontja „helyiség/év” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

A kifogásolt 3. pont szerint a szemétszállítási szolgáltatás díja lakóingatlan esetén 1581 Ft/helyiség/év, üdülőingatlan esetén 868 Ft/helyiség/év. Az indítványozó véleménye szerint a helyiségek és azok száma alapján szemétszállítási díjat nem lehet megállapítani.

Az Alkotmánybíróság felhívására az Alkotmány 70/I. §-át jelölte meg, mint amelynek sérelmét okozza a kifogásolt rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette, mert az Ör.1.-et Balatonföldvár Város Képviselő-testületének a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtudáság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 20/2002. (XII. 20.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 12. § (2) bekezdése 2003. január 1. napjával hatályon kívül he-

lyezte. Az Ör.2. a kifogásolt rendelkezést már nem tartalmazta, a szolgáltatási díjat nem helyiség/év figyelembevételével, hanem alapdíj és egyszeri üritési díjak megállapításával határozta meg. Balatonföldvár Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 21/2003. (XII. 22.) számú rendelete az Ör.2.-t 2004. január 1. napjával hatályon kívül helyezte, melynek többször módosított, jelenleg hatályban lévő 1. számú melléklete a hulladékszállítási díjat szintén egységnyi díjtétel meghatározásával tartalmazza. Az egységnyi díjtétel a meghatározott úrtartalmú gyűjtődény egyszeri üritési díja.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata esetén csak azoknak a jogszabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az eljárás időpontjában hatályosak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát vesztő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést.

Mivel a jelen ügyben a megsemmisíteni kért rendelkezés az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette, a hatályos önkormányzati rendelet a kifogásolt rendelkezést nem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § f) pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyé dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

772/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának a települési környezet védelméről és a szer-

vezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételeiről szóló 11/1997. (V. 8.) Önk. számú rendelete 5. § (2/a) bekezdése valamint az 1. számú melléklet I. pontja alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának a települési környezet védelméről és a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételeiről szóló 11/1997. (V. 08.) Önk. számú rendelete (a továbbiakban: Ör1.) 5. § (2/a) bekezdésének, valamint 1. számú melléklete I. pontjának alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó alkotmányellenesnek tartja az Ör1. hivatkozott rendelkezéseit, mivel a hulladékszállítás és ártalmatlanítás díját kizárólag lakásonként és „nem a ténylegesen kibocsátott hulladék mennyiségéhez mérten” állapítja meg. Álláspontja szerint a díjmegállapítás ilyen módja „sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek ... a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségére irányuló szabályát”, ekként ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ával.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során észlelte, hogy az Ör1-et Hajdúböszörmény Város Önkormányzata az indítvány benyújtását követően több alkalommal módosította. Az indítvány elbírálásakor hatályos, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Ör1. a települési szilárd hulladék kezelésének közszolgáltatásával összefüggő szabályokat nem tartalmaz. Az erre vonatkozó rendelkezéseket Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 25/2005. (V. 26.), 46/2005. (X. 27.) Önk. rendelettel módosított 52/2004. (XII. 17.) Önk. rendelete (a továbbiakban: Ör2.) állapította meg. Az Ör2. azonban a települési hulladékkezelési közszolgáltatás lakásonkénti díját „az elszállításra átvett hulladék – gyűjtődényhez igazodó térfogata szerint meghatározott – egyszeri ürités”-t alapul véve [19. § (3) bekezdés, 1. számú melléklet] határozza meg.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát vesztő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az Ör1. és az Ör2. az indítványban kifogásolt rendelkezéseket nem tartalmazza, ezért a tárgytalanná vált indítvány tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosi-

tott és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

882/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Balatonvilágos Község Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékszállítás rendjéről szóló 7/2001. (V. 1.) számú rendelete 4. § (3), (5) és (6) bekezdése, valamint a 2. számú melléklet C) pontja alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Balatonvilágos Község Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékszállítás rendjéről szóló 7/2001. (V. 1.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör1.) alkotmányellenessége megállapítását és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az indítványozó az Alkotmány 2. §-ával, 44/A. §-ával és 77. § (2) bekezdésével ellentétesnek tartja az Ör1-et – az indítvány tartalma szerint a 4. § (3), (5) és (6) bekezdését, valamint a 2. számú melléklet C) pontját – amiatt, mert üdülőingatlanok esetében „a Szolgáltató évi 6–14-szeri előírt térfogatú edény ürítéséért 44-szeri díjazást számláz, amely ellenkezik a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának elvével”. Sérelmezi továbbá az indítványozó „az átalánydíj bevezetését”, valamint azt, hogy „a csak 2003-tól alkalmazott szüneteltetési lehetőség kizárólag az el nem szállított hulladék ürítési díjára vonatkozik, az alapdíjnak nevezett átalányt akkor is fizetni kell”.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során észlelte, hogy az Ör1-et 2003. február 4-ével a Balatonvilágos Község Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtudás egyes kérdéseiről és a

közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 1/2003. (II. 4.) rendelet (a továbbiakban: Ör2.) 12. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az Ör2. az indítványban kifogásolt rendelkezéseket nem tartalmazza. A hatályos szabályozás értelmében a természetes személyek tulajdonában lévő lakó- és üdülőingatlanok után fizetendő települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás díjának megfizetését a települési önkormányzat átvállalta [5. § (1) bekezdés], ekként az indítványozó által sérelmezett díjfizetési kötelezettség megszűnt.

Az Alkotmánybíróság ezért a tárgyalanná vált indítvány tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

784/H/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzati rendelet törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Délegyháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről, valamint az ehhez kapcsolódó köztisztaságról szóló 10/2003. (V. 22.) számú rendelete 4. § (1) bekezdés b) és d) pontjai törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárás megszünteti.

Indokolás

A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője indítványában kezdeményezte Délegyháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről, valamint az ehhez kapcsolódó köztisztaságról szóló 10/2003. (V. 22.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. § (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjai törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az Alkotmánybírósághoz 2006. január 10-én érkezett beadványában az indítványozó indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *d)* pontjára figyelemmel megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

942/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt indult eljárást megszünteti.

Indokolás

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány is érkezett az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (2) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének vizsgálatára tárgyában. Az indítványokat az Alkotmánybíróság, tárgyuk azonosságára tekintettel, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (továbbiakban: Ügyrend) 28. §-a alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó szerint az R. 1. § (2) bekezdés *b)* pontja az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, míg a másik indítványozó szerint a 70/A. § (3) bekezdésébe ütközik. Az alkotmányellenességet álláspontjuk szerint az okozza, hogy az R. vizsgálat alá vont rendelkezése úgy alapítja meg az R. hatályát, hogy az (a köztársasági ösztöndíjra vonatkozó) 10. § (6) bekezdésének alkalmazását kivéve nem terjed ki a katonai és rendészeti felsőoktatási intézmények hallgatóira. Mindkét indítványozó azt tartja sérelmesnek és alkotmányellenesnek, hogy az R. személyi hatályának ilyen megállapítása megakadályozza a katonai felsőoktatási intézmények polgári hallgatóit abban, hogy az R. 22. § (1) bekezdése alkalmazása folytán, mint terheségi-gyermekágyi segélyben, illetőleg GYED-ben részesülők mentesüljenek a költségtérítés megfizetése alól. A költségtérítés fizetése alóli mentesülés szabályait megállapító, a 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 15. § (7) bekezdésével módosított R. 22. § (1) bekezdésének az indítványok benyújtásakor hatályos szövege értelmében ugyanis „az állami felsőoktatási intézményekben költségtérítéses képzésben részt vevő, az adott félév (oktatási időszak) első napján terheségi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy gyermekgondozási díjban részesülő hallgató, aki alapképzésben, kiegészítő alapképzésben, szakirányú továbbképzésben vagy akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben vesz részt, költségtérítés fizetésére nem kötelezhető.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy utólagos normakontrollra irányuló eljárása alatt a Kormány ismételen módosította az R.-t. A módosítás érintette az 1. § (2) bekezdés *b)* pontját, azaz a vizsgálat alatt álló jogszabályi rendelkezést. Az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 197/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban Rm.) 1. §-ával megállapított hatályos szöveg szerint: „[A rendelet hatálya nem terjed ki:] a 10. § (6) bekezdésének és a 22. § (1) bekezdésének alkalmazását kivéve a katonai és rendészeti felsőoktatási intézmények hallgatóira.” Az Rm. 12. § (1) bekezdése értelmében a – az indítvány szempontjából közömbös kivételekkel – a rendeletben foglaltakat már a 2005/2006. tanév első félévében alkalmazni kellett.

Mindezekből megállapítható, hogy az alkotmánybírói eljárást ideje alatt a jogalkotó szerv az R. személyi hatályát úgy módosította, hogy azáltal megszüntette az indítványozók által felvetett különbségtételt. Az indítványozók ugyanis nem általánosságban kérték az R. 1. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését, hanem amiatt, hogy az

nem teszi lehetővé az R. 22. § (1) bekezdésébe foglalt költségtérítés alóli mentesség alkalmazását.

Mivel az új szabályozás lehetővé teszi a 22. § (1) bekezdés szerinti költségtérítés alóli mentesség alkalmazását a katonai és rendészeti felsőoktatási intézmények hallgatói számára is, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok a vizsgált jogszabályi rendelkezések módosítása folytán okafogyottá váltak, ezért az Ügyrend 31. § e) pontja alkalmazásával az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszkyné dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

948/H/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata iránt folytatott eljárásban meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Csabaszabadi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a Csabaszabadi Község Önkormányzat Képviselő-testülete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2003. (III. 31.) Kt. számú rendelet 61. § (1) bekezdése módosítására alkotott 2/2004. (I. 30.) Kt. számú rendelet 2. § második és harmadik mondatában foglalt rendelkezés törvényességének vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

A Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kezdeményezte a Csabaszabadi Község Önkormányzat Képviselő-testülete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2003. (III. 31.) Kt. számú rendelet 61. § (1) bekezdése módosítására alkotott 2/2004. (I. 30.) Kt. számú rendelet 2. § második és harmadik mondatában foglalt rendelkezés törvényességének vizsgálatát.

Álláspontja szerint a vitatott szabály, mely szerint a polgármesternek az alpolgármesteri tisztségre minimum két főt kell javasolnia, törvénytörő módon korlátozza a polgármester számára az Ötv. 34. § (1) bekezdésében biztosított jogot.

A képviselő-testület az indítvány által támadott rendeleti szabályozást 2005. februárjában hatályon kívül helyezte, ezért az indítványozó az indítványt visszavonta.

Az indítvány visszavonására tekintettel az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *d*) pontja alapján – az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

1011/B/2004. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az egyes központi költségvetési szervek, valamint a helyi önkormányzatok közalkalmazottait érintő 2004. évi bérpolitikai intézkedésről szóló 239/2004. (VIII. 16.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése, 7. § (2) bekezdése, 9. § (3)–(4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és annak egésze megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az egyes központi költségvetési szervek, valamint a helyi önkormányzatok közalkalmazottait érintő 2004. évi bérpolitikai intézkedésről szóló 239/2004. (VIII. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 5. § (2) bekezdése, 7. § (2) bekezdése, 9. § (3)–(4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és erre tekintettel a Korm.r. egésze megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány számos rendelkezését sértik a Korm.r. említett rendelkezései. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 85. § (7) bekezdése *h*) pontja értelmében a közalkalmazottak esetében munkabéren „illetményt, illetménypótlékot, illetménykiegészítést, egyhavi különjuttatást, keresetkiegészítést és jutalmat” kell érteni. Az indítványozó érvelése szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdésébe és a 35. § (2) bekezdésébe ütközik, hogy a Korm.r. a Kjt. szabályaitól eltérően az 5. § (2) bekezdésé-

ben az egyes központi költségvetési szervek közalkalmazottainak „illetményemelést”, a 9. § (3) bekezdésében pedig a helyi önkormányzatok által fenntartott költségvetési szervek közalkalmazottainak „keresetkiegészítést” állapít meg. Mindezt anélkül, hogy a Korm.r. megjelölne „milyen alapon történt meg kibocsátása: volt-e a Kormánynak valamilyen törvényben megadott felhatalmazása vagy a Kormány az Alkotmány alapján fennálló feladatát teljesítette”. A Korm.r.-ben foglalt szabályozás az Alkotmány 43. § (2) bekezdését is sérti, „mely szerint a helyi önkormányzatoknak jogokat és kötelezettségeket törvény határozhat meg”. Mivel „sem az illetményemelést sem a keresetkiegészítés biztosítását nem írhatja elő Kormányrendelet”, ezért a hivatkozott alkotmányos rendelkezések megsértésén túl sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság követelménye is. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ának megjelölése nélkül utalt arra, hogy a Korm.r. „közalkalmazottak közötti indokolatlan diszkrimináció”-t is tartalmaz. Az indítványozó szerint mindez „odavezet, hogy a ... [Korm.r.] egésze is alkotmányellenes”, ezért annak egésze megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 13. §-át – mely szerint a jogszabály akkor veszíti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt – a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezi. Az Alkotmánybíróság több határozatában „megállapította, hogy «a szabály alkalmazására jogszabályban előírt határidő leteltével, azaz, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszítette» (1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 803, 804, 805, 806.)” (165/B/1996. AB végzés, ABH 2001, 1528, 1529.; 1024/B/1995. AB végzés, ABH 2001, 1520, 1524.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 332/B/2000. AB végzés, ABH 2002, 1742, 1743.; 544/B/2003. AB végzés, ABK 2005. július–augusztus, 495.).

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.].

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezések végrehajtására megállapított határidő 2004. évben letelt, ezért az indítvány elbírálása idején a Korm.r. hatályosnak nem tekinthető. A Korm.r. 5. § (2) bekezdésében foglalt illetményemeléseket az 5. § (3) bekezdése értelmében 2004. október 31-éig kellett végrehajtani, a 7. § (2) bekezdése szerint a támogatás feltételének 2004. szeptember 30-áig kellett eleget tenni, a 9. § (3) bekezdésében szabályozott

egyösszegű keresetkiegészítést pedig a 9. § (4) bekezdése szerint legkésőbb 2004. december 10-éig kellett kifizetni. A már nem hatályos rendelkezések tekintetében ezért az Alkotmánybíróság az eljárását – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § e) pontjára figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2006. február 8.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
alkotmánybíró

1071/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Budapest-Csepel Önkormányzatának az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről szóló 2/1996. (II. 6.) Kt. számú rendelete 7. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó kérelmében Budapest-Csepel Önkormányzatának az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről szóló, többször módosított, 2/1996. (II. 6.) Kt. számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Ör. támadott rendelkezése szerint: „szociális bérlet nem létesíthető azzal, aki a pályázat meghirdetése előtt 3 évvel bérleti szerződés, kiutaló határozat, jogszerű befogadó okirat nélkül, illetve a rendelet hatálybalépése után birtokháborítással költözött be a rendelet hatálya alá tartozó lakásba.” Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezés azzal, hogy a hatálybalépését megelőző időben tanúsított magatartáshoz fűz szankciót, hátrányos jogkövetkezményt, visszaható hatályú és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Alkotmányellenesnek tekinti a rendelkezést azért is, mivel az önkormányzat ezzel a szociális, jövedelmi, vagyoni körülmények körébe nem tartozó feltételt értékel, túllépve a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényben, a helyi önkor-

mányzatokról szóló törvényben, továbbá az önkormányzati lakás bérbeadásának szociális, jövedelmi és vagyoni feltételeit szabályozó 35/1993. (XI. 15.) Föv. Kgy.r. rendeletben meghatározott rendeletalkotási hatáskörét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy Budapest-Csepel Önkormányzat Képviselő-testülete hatályon kívül helyezte a támadott Ör.-t az önkormányzati tulajdonban álló egyes lakások bérbeadásának feltételeiről szóló 15/2004. (III. 23.) Kt. rendeletével, amely azonban a támadott rendelkezést az 5. § (3) bekezdésében azonos szöveggel tartalmazta, de ezt utóbb az önkormányzat képviselő-testülete a 10/2005. (IV. 19.) Kt. rendeletével hatályon kívül helyezte. 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. §-ának (1) bekezdése 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. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszített és ezzel az indítvány tárgytalanná vált, az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § a) pontja értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

1083/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Budapest-Zugló Képviselő-testületének a Budapest-Zugló Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló 4/1998. (II. 9.) sz. rendelete 12. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó Budapest-Zugló Képviselő-testületének a Budapest-Zugló Önkormányzata tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló, többször módosított, 4/1998. (II. 9.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 12. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Ör. támadott rendelkezése szerint: „Az Önkormányzati lakásba önkényesen beköltöző személyeknek csak a lakás elhagyását követő 5 éven túl lehet pályázaton kívül – méltányosságból – lakást bérbe adni, feltéve, hogy megfelelnek a jelen rendeletben szabályozott egyéb feltételeknek.”

Az indítványozó úgy véli: e rendelkezés célja, hogy az önkormányzati szociális bérlakás elosztási rendszeréből kizárja az önkényes lakásfoglalót. Utal arra, hogy a fővárosban az önkormányzati lakások bérbeadásának szociális, jövedelmi és vagyoni feltételeit a 35/1993. (XI. 15.) Föv. Kgy. rendelet határozza meg. Az alkotmányellenességet abban jelöli meg, hogy a kerületi képviselő-testület kötve van a Kgy.r. előírásaihoz, nem jogosult arra, hogy az önkormányzati lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását további, a szociális helyzettel összefüggésben nem álló előírásokhoz kösse, ezzel ugyanis túllépi rendeletalkotási hatáskörét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy Budapest-Zugló Önkormányzat Képviselő-testülete 17/2005. (V. 2.) rendelete 39. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte az Ör. 12. § (5) bekezdését, s az új szabályozás az önkényes lakásfoglalókkal kapcsolatban kizáró okot már nem határoz meg. 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. §-ának (1) bekezdése 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. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette s ezzel az indítvány tárgytalanná vált, az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § a) pontja értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

1188/B/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletek alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és támogatásokról szóló 12/2003. (IV. 10.) Kgy. rendelete 35. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és támogatásokról szóló 12/2003. (IV. 10.) Kgy. rendeletének (a továbbiakban: R.) 35. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontjában foglalt utólagos normakontrollra irányuló eljárás keretében.

Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését és a 70/E. § (1) bekezdését azáltal, hogy nem teszi lehetővé az étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatás megállapítását, ha a gyermek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, illetve emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül.

2. Az R. indítvánnyal támadott szabálya szerint „35. § (1) A gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatás szempontjából gyermekintézménynek minősül a Szeged közigazgatási területén működő bölcsőde, óvoda, általános iskola, szakiskola, szakmunkásképző és középiskola (továbbiakban: gyermekintézmény).

(2) A gyermekintézményben – napközbeni ellátás keretében – biztosított étkeztetés térítési díjának megfizetésére a szülő, gyám (továbbiakban: törvényes képviselő) köteles.

(3) A gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez támogatás (továbbiakban: térítési díj támogatás) adható, ha

a) a törvényes képviselő saját háztartásában gyermekintézményi ellátást igénybe vevő kiskorú gyermeket nevel, vagy olyan fiatal felnőttet nevel, aki középfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul;

b) a család nem rendelkezik a 2. § d) pontjának da) alpontjában meghatározott vagyonnal;

c) a családban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum másfélszeresét;

d) a család önhibáján kívül eső okból olyan rendkívüli szociális nehézséggel terhelt életkörülmények között él,

mely miatt a gyermek(-ek) megfelelő élelmezésének biztosítása veszélyben van.

(4) A (3) bekezdésben foglalt feltételek fennállása esetén sem állapítható meg térítési díj támogatás, ha a gyermek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, illetve emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül.”

Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozás – minthogy az étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatásból kizárja azokat a gyermekeket, akik rendszeres, vagy emelt összegű gyermekvédelmi támogatásban részesülnek – sérti az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését és az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését.

3. Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális ellátásokról és gyermekvédelmi támogatásról szóló 2/2006. (II. 14.) Kgy. rendelet (a továbbiakban: Rm.) 43. § (3) bekezdése az indítvánnyal támadott szakaszt az Rm. kihirdetésének napjával hatályon kívül helyezte, míg az Rm. 25. §-a módosította is az R. kifogásolt szakaszát. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítvány által támadott rendelkezés már nincs hatályban és az Rm. sem tartalmazza a támadott szabályozást.

4. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-án alapuló alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. A jelen ügyben azonban utólagos normakontrollra irányul az indítvány, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. §-ának a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

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

Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva s. k.,
előadó alkotmánybíró

1104/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában álló laká-

sok és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 65/1995. (XII. 22.) rendelete 9. § (2) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

Az indítványozó a Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeiről szóló 65/1995. (XII. 22.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9. § (2) bekezdés *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Ör. támadott rendelkezése értelmében nem létesíthető szociális bérlet azzal, aki önkormányzati tulajdonú lakás, illetve helyiség önkényes elfoglalásával költözött be.

Az indítványozó úgy véli: e rendelkezés célja, hogy az önkormányzati szociális bérlakás elosztási rendszeréből kizárja az önkényes lakásfoglalót. Utal arra, hogy a fővárosban az önkormányzati lakások bérbeadásának szociális, jövedelmi és vagyoni feltételeit a 35/1993. (XI. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Kgy.r.) határozza meg. Az alkotmányellenességet abban jelöli meg, hogy a kerületi képviselő-testület kötve van a Kgy.r. előírásaihoz, nem jogosult arra, hogy az önkormányzati lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását további, a szociális helyzettel összefüggésben nem álló elő-

írásokhoz kösse, ezzel ugyanis túllépi rendeletalkotási hatáskörét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának vezetője arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör.-t a 25/2004. (IX. 13.) rendeletével – az indítvány benyújtását követő, 2005. január 1-jei hatállyal – hatályon kívül helyezte, az új rendelet a támadott szabályt nem tartalmazza. 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. §-ának (1) bekezdése 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. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabályi rendelkezés hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyalanná vált, az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § *a*) pontja értelmében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2006. február 20.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK VÉGZÉSEI

1023/I/2004. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmánybíróági határozat megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az indítványt elutasítom.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybíróság 434/D/1999. AB végzésével el-készttség miatt visszautasította az indítványozó alkotmányjogi panaszát. Ezt követően az indítványozó több beadványában kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság

„utólagos normakontroll” keretében vizsgálja felül a fenti végzését. Az Alkotmánybíróság főtítkára – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – tájékoztatta az indítványozót, hogy kérelme az alkotmánybíróági eljárás megindítására alkalmatlan. Az indítványozó azonban továbbra is fenntartotta kérelmét a 434/D/1999. AB végzés megsemmisítésére, ügyének újbóli elbírálására.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Sem ezen rendelkezés, sem –

az Abtv. 1. § *h*) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy saját határozata alkotmányosságát utólag felülvizsgálja. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. február 6.

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

56/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke alkotmányjogi panasz 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 a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 260. § (4) bekezdése, azon belül a lakás kiürítése iránti kérelemnek helyt adó ítélet elleni perújítás kizártságát megállapító rendelkezés megsemmisítése miatt alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó a perújítási kérelmét jogerősen elutasító végzést 2004. november 11-én vette kézhez. 2005. január 14-én ajánlott küldeményként postára adott alkotmányjogi panasa 2005. január 18-án érkezett az Alkotmánybíróságra.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Jelen esetben az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitvaálló határidő 2005. január 10-én lejárt, így az indítványozó beadványa elkésett.

Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt – mint nyilvánvalóan alaptalant – az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján elutasítom.

Budapest, 2006. február 15.

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

1182/II/2005. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére 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 a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) egészét kifogásolta, és kérte annak megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság főttkára – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – tájékoztatta az indítványozót, hogy kérelme az alkotmánybírósági eljárás megindítására alkalmatlan. Ezt követően az indítványozó kiegészítette beadványát, és példálózó jelleggel megjelölte a Ket. azon rendelkezéseit, amelyeket különösen sérelmesnek tart [pl. a Ket. 9–11. §-aiban szabályozott nyelvhasználati jogot, illetve a 29. § (9) bekezdésében foglalt értesítési kötelezettséget]. Az indítványozó megerősítette azonban, hogy kérelme továbbra is a törvény egészének felülvizsgálatára irányul, illetve kérelmét kiterjesztette az ágazati létszámcsökkentés elrendeléséről szóló 6/2005. (FVÉ 23.) FVM utasításra (a továbbiakban: FVM utasítás) is. Az indítványozó álláspontja szerint a Ket. és az FVM utasítás sérti a népfelség elvét [az Alkotmány 2. § (2) bekezdése], a Kormány alkotmányos működését [az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének *a*)–*c*) pontja], az egészséges környezethez való jogot (az Alkotmány 18. §-a), az emberi méltósághoz való jogot (az Alkotmány 54. §-a) és a személyes szabadsághoz való jogot (az Alkotmány 55. §-a), a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (az Alkotmány 70/A. §-a), továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét (az Alkotmány 70/B. §-a), és a pihenéshez való jogot (az Alkotmány 70/D. §-a), valamint a művelődéshez való jogot (az Alkotmány 70/F. §-a). A kérelem alapjául szolgáló okot az indítványozó nem jelölte meg.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 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.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.].

A Ket. egészét, illetve az FVM utasítást kifogásoló indítvány a fenti feltételnek nem tett eleget, mert az a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését is tartalmazó határozott kérelmet a főttkári felhívást követően sem tartalmazott. Az indítványozó felhívásra sem indokolta, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszköze miért és mennyiben sérti. Ezért az indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. február 8.

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

22/II/2006. AB elnöki végzés

Az Alkotmánybíróság elnöke bírósági, ügyészségi és hatósági határozatok megsemmisítésére 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 határozott kérelme – amelyet az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a tovább-

biakban: Abtv.) 1. §-ának szinte valamennyi hatásköri rendelkezésére alapítottan terjesztett elő – ténylegesen arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság „állapítsa meg az [ügyeiben] eljáró hatóságok, bíróságok által elkövetett alkotmányértéteket. Semmisítse meg az eljáró hatóságok, bíróságok eddigi határozatait, végzéseit...”. Az indítványozó indokolása szerint „[a]z állami szervek és hatóságok [megakadályozták] abban, hogy lelkiismereti [meggyőződése] és vallási [érzülete] szerinti módon [élhesse] az [életét].” Az indítványozó utal arra, hogy kérelmét egy temetkezéssel kapcsolatos ügy miatt terjesztette elő, amely során a hatóságok több alkotmányos jogát megsértették.

Az Alkotmánybíróság főttkára az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 23. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatta az indítványozót, hogy beadványa alapján az Alkotmánybíróság eljárására nincsen törvényes lehetőség. Az indítványozó a felhívás ellenére továbbra is kérte az Alkotmánybíróság eljárását.

II.

Az indítvány nyilvánvalóan alaptalan.

Megállapítható, hogy az indítvány valójában bírósági, ügyészségi és hatósági határozatok felülvizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak sem ezen rendelkezés, sem – az Abtv. 1. § h) pontja alapján megalkotott – más törvény alapján nincs hatásköre bírósági, ügyészségi és hatósági határozatok felülvizsgálatára. Ezért az erre irányuló indítványt az Abtv. 23. § (1) bekezdése alapján – mint nyilvánvalóan alaptalant – elutasítom.

Budapest, 2006. február 6.

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

**A Magyar Hivatalos Közlönykiadó
megjelentette**

**Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve**

című kötetét. Köztudott, hogy Magyarországon, a XX. század „ötvenes” éveiben, majd a levert forradalmat követő megtorlás során kihirdetett törvénytörő ítéleteket, a közel sem független ítészek határozatait a rendszerváltás után semmissé nyilvánították. A magyar társadalom viszont vajmi keveset tud a különböző jellegű jogfosztást szenvedett jogászokon kívül arról, hogy forradalmat követő megtorlás végéig a magyar bírói, közjegyzői, ügyészi és ügyvédi kart, valamint a munkájukat segítő kollégákat mekkora vérveszteség érte.

Bárándy Péter, volt igazságügy-miniszter, 2003 márciusában bizottságot állított fel a legszélesebben értelmezhető „harmadik” hatalmi ágban tevékenykedőket ért sérelmek feltárására. A Zinner Tibor vezette kutatócsoport, Kahler Frigyes, Koczka Éva, Pálvölgyi Ferenc és Tóth Béla – kétévi kutatómunkáját összegző – jelentésében feltárja egyfelől a Horthy-korszakból a jogszabályi előzményeket és a korabeli személyzeti politika összefüggéseit, másfelől az 1944 decembere óta folytatott „humánpolitikát”, nyomon követve a magyarországi jogászsággal szembeni infernót, az esetenként miniszterelnöki rendeleteken, törvényeken és különféle szintű parthatározatokon alapult, különböző jellegű atrocitásokat 1962 augusztusáig.

A több ezer jogász és munkájukat segítő szakapparátusbeli kolléga drámai életútjának – néhol a legapróbb részletekbe menő – feltárásával megírt monográfiából kitűnik, hogy a jogászokat ért sérelmeket nem a sztálini birodalom, hanem a hazai csatlósai, és az őket kiszolgáló nagy tudású jogászok indukálták. Miként nem engedték a végrehajtó és törvényhozó hatalom letéteményesei a Montesquieu-féle elvek megvalósulását? Hogyan torzították el a magyarországi jogászság hivatásrendjeinek összetételét? Milyen beleszólással bírt a politikai rendőrség, majd az Államvédelmi Hatóság nem csupán a letartóztatottak, hanem a bírói, ügyészi és ügyvédi kar tagjainak életébe? A szerzők megállapításait, kutatásuk összegző tanulságait több mint 1800 jegyzet támasztja alá.

A kötet megrendelhető és személyesen megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. tel./fax: 267-2780; internetcím: www.mhk.hu/kozlonnybolt/), továbbá a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275).

MEGRENDELÉS

Megrendelem

**Zinner Tibor
Megfogyva és megtörve**

című, 680 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: 9996 Ft áfával) példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házsám:

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

FELHÍVÁS

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2005 december közepén jelentette meg

Szále László: Ha Isten nem volna Egyház és állam másfél évtizede a Magyar Köztársaságban
című interjúkötetét.

A kiadvány őszinte beszélgetéseket tartalmaz a keserű múlttól, vitázó jelenről és a beláthatatlan jövőről.

Egy könyv, amely nem tiszteli a tabukat. Jó kérdések – töprengő válaszok. Egyház és politika – eredmények és ellentmondások. Taktika és tisztesség. Együtt, vagy egymás ellen.

Egy könyv, amely üzen hívőnek és hitetlennek, vallásosnak és vallástalannak, egyszóval: a gondolkodó embernek.

A 328 oldal terjedelmű, B/5 formátumú kötet függelékében 1990-ből és 1991-ből két meghatározó törvény, valamint a Magyarországon bejegyzett több mint másfélszáz egyház és vallásközösség címlistája található.

A könyv megrendelhető és személyesen megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. tel./fax: 267-2780; internetcím: www.mhk.hu/kozlonybolt), továbbá a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275).

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük **Ha Isten nem volna Egyház és állam másfél évtizede a Magyar Köztársaságban** című kiadványt (ára: **3780 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



JOGTANÁCSADÓ

A Házi Jogtanácsadó jogutódja

Megjelent a

JOGTANÁCSADÓ

című jogi szakfolyóirat márciusi száma.

Fizetnek a „feketén” foglalkoztatók...

Miért szükséges az alkalmazásra, foglalkoztatásra (Igy a munkaidőre, a pihenőidőre, a szabadságra és a munkabérről stb.) vonatkozó előírások ellenőrzése? ■ Mit értünk „foglalkoztatásra irányuló jogviszony” alatt, melyre az ellenőrzés kiterjed? ■ Hány munkavállalót foglalkoztatnak Magyarországon munkaszerződés nélkül, feketén? ■ A gazdaság mely területein fordul elő leggyakrabban, hogy „zsebből” fizetik a munkavállalót? ■ Mire tehető ki a munkaügyi ellenőrzés? ■ Mikor ellenőrizhet a felügyelő hivatalból, és mit vizsgálhat csak bejelentésre? ■ Köteles-e a felügyelő a foglalkoztatónál előzetesen bejelenteni a vizsgálat megindítását? ■ Mikor tilthatja meg a további foglalkoztatást, folytathat le szabálysértési eljárást, tilthatja el a foglalkoztatót tevékenysége további gyakorlásától? ■ Mikor szabhat ki munkaügyi bírságot, és mennyi a bírság összege? ■ Kiszabható-e rendbírság vagy szabálysértési pénzbírság a munkaügyi bírság mellett?

- Munkaügyi rendbírság a bejelentést, adatszolgáltatást ... elmulasztóknak
- Szabadságvesztés a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalásért
- Járulégmentes foglalkoztatás
- Az átalakított családtámogatási rendszer
- Szerződés előtti előszerződés
- Fontos tudnivalók a lakásszövetkezetekről I. (Alapelvek – alapfogalmak – alapítás)
- Így döntött a bíróság...
- Olvasóink kérdezték
- Adónaptár 2006 (április hó)
- Röviden...
- Február hónap törvényel, rendeletei

3

A következő számok tervezett témáiból

Új eszközök a lakásmafia ellen ■ Társasházak (sorozat) ■ Lakásszövetkezetek (sorozat) ■ Lakásbérlet ■ Kisajátítás ■ Foglалó, kötbér ■ Holt-nak nyilváníítás – a halál tényének megállapítása ■ A végrendekezés és a kötelesrész ■ Öröklési szerződés, ajándékozás halál esetére ■ Hagyatéki viták ■ Házi őrizet, lakhelyelhagyási tilalom ■ Bíróság elé állítás ■ Tárgyalásról lemondás ■ Költségmentesség a közigazgatási hatósági eljárásban ■ Közigazgatási perek ■ Kismamák „munkában” ■ Munkanélküliek munkanélküli- és szociális ellátása ■ Közalkalmazottak érdekvédelme ■ Munkaerő-kölcsönzés ■ Munkaközi szünet ■ Alkalmi munkavállalás ■ Munkaügyi és tb-perek ■ Gazdasági bűncselekmények ■ Testi sértés ■ Öngyilkosságban közreműködés ■ Magzatelhajtás ■ Rágalmazás, becsületsértés, kegyeletsértés ■ Közúti bűncselekmények (közúti veszélyeztetés, közúti baleset okozása, járművezetés ittas vagy bódult állapotban, járművezetés tiltott átengedése, cserbenhagyás) ■ Hamis vád, hamis tanúzás ■ Személyes szabadság megsértése ■ Kiskorú elhelyezésének megváltoztatása ■ Közokirat-hamisítás, magánokirat-hamisítás ■ A szabályszerű kézbesítés ■ Jogorvoslati fórumok ■ Hitel- és kölcsönszerződés ■ Polgári jogi kalauz A-tól Z-ig (sorozat) ■ Ajándékozás ■ Gyermekek tartása ■ Bérgarancia Alapból nyújtott támogatás ■ Falusi turizmus

Tájékozódjon a Jogtanácsadóból, s legyen a mindennapokban önmaga ügyvédje!

Kapható a hírlapárusoknál (példányonként 598 Ft) vagy előfizethető az alábbi szelvényen:

ELŐFIZETÉSI SZELVÉNY

Előfizetem a Jogtanácsadót példányban. 2006. évi éves előfizetési díja 5796 Ft áfával, fél évre 2898 Ft áfával.

A befizetéshez számlát , csekket kérek.

Előfizető neve, címe:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

Dátum: Cégszerű aláírás:

Az előfizetési szelvényt a **Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.** címére vagy a **318-6668** faxszámára kérjük elküldeni, illetve megrendelhető a **www.mhk.hu/jogtanacsado** internetcímen található megrendelő-lapon. Az előfizetésről további információ kérhető a **266-9290/234, 235-ös** telefonszámon.

Ez így kerek!

Jogszabályok hiteles forrásból
A Magyar Közlöny hivatalos kiadója jogszabályi felhatalmazás alapján, a Miniszterelnöki Hivatal felügyeletével készíti.

Vadonatúj kommentárok
A jogszabály-szolgáltatást a megszokott adatbázison és a folyamatosan bővített iratmintatáron kívül már a legfontosabb törvények új magyarázatai is kiegészítik.

Megújult program
Átláthatóbb kezelőfelületek, újabb funkciók, gyorsabb és egyszerűbb keresési módok segítik a felhasználót.



Kedvezőbb árak
Tartalom és ár arányát tekintve, az átlagos felhasználói igényeket alapul véve a hazai elektronikus jogszabálygyűjtemények között ma a legkedvezőbb választás.

próbálja ki ▶

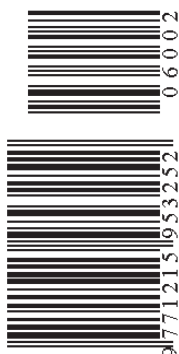
Ha közelebbről szeretné megismerni a megújult Hivatalos Jogszabálytár CD kezelését, tartalmát, látogasson el a Magyar Hivatalos Közlönykiadó jogi szolgáltató központjába, a Közlöny Centrumba, ahol az ingyenes használat mellett szakértő segítséget kaphat.



**MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ
KÖZLÖNY CENTRUM**
1072 Budapest, Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán)
telefon: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu



www.mhk.hu
06 (80) 200-723



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.

Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató,

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál,

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Fama Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. szám alatti közlönnyboltjában (tel./fax: 267-2780), vagy a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275), illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

A 2006. évi előfizetési díj: 17 136 Ft áfával. Egy példány ára: 1771 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 1215—9530

06.0905 Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.