



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
12/2008. (II. 15.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 147/2007. (V. 31.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	147
13/2008. (II. 21.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem alkotott törvényt a hagyatéki eljárás rendjéről .....	149
14/2008. (II. 26.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek esküjének a szövegét.....	155
15/2008. (II. 28.) AB határozat	A Munka Törvénykönyvének az ipari és kereskedelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 1/1990. (VIII. 21.) IKM rendelet 4. §-a, valamint annak melléklete alkotmányellenességéről .....	159
16/2008. (II. 28.) AB határozat	Bükkaranyos Község Önkormányzata Képviselő-testületének a község Településrendezési tervének és Helyi Építési Szabályzatának jóváhagyásáról szóló, az e rendelet módosításáról szóló 10/2005. (XI. 4.) sz. rendelettel módosított 6/2002. (IV. 15.) sz. rendelete alkotmányellenességéről .....	163
729/B/2004. AB határozat	A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 45. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	168
173/D/2005. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 339. § (1) bekezdésének „jogellenesen” fordulata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	172
549/D/2005. AB határozat	A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 3. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	176
630/B/2005. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 235. § (1) bekezdés második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az első fokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	179
915/E/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, valamint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény keresetindítási lehetőséget biztosító rendelkezései nem szólnak arról, hogy a keresetlevél előterjesztése esetén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 105. § (4) bekezdése alkalmazható-e.....	181

Szám	Tárgy	Oldal
489/B/2006. AB határozat	Az Országos Magyar Vadászkamarról szóló 1997. évi XLVI. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	186
943/D/2006. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. § (1) bekezdés bevezető szövegrészében az „ügydöntő” szó alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	189
1094/B/2006. AB határozat	A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egésze, valamint 14. § (5) és (10) bekezdése, 36. § (3) bekezdése, 39. §-a, 48. § (3) bekezdése, 49. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (3) bekezdéséből a „(2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető az új gyógyszertár létesítése a (2) bekezdés szerinti településen” fordulat, 55. § (7) bekezdése, 67. § (2) bekezdés b) és c) pontjai, 67–72. §-ai, 74. § (1) és (4) bekezdése, 75. § (4) bekezdése, valamint 83. § (7) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	191
1187/D/2006. AB határozat	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	215
773/B/2001. AB határozat	Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzatának a Kispest Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló, többször módosított 43/2000. (XI. 24.) sz. rendelet 34. §-a alkotmányellenessége vizsgálatáról .....	220
266/B/2004. AB határozat	Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzatának az egészségügyi alapellátás közzeteinek kialakításáról szóló 3/2003. (II. 25.) XI. ÖK. számú rendelet 2/A. §-a, valamint 3. és 4. számú melléklete alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	226
307/B/2004. AB határozat	Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	230
546/B/2005. AB határozat	A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés a)–d) pontja, 5. § (2) bekezdés a), c), d) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	234
825/B/2002. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	237
665/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	238
2/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	239
806/E/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	240
984/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	242
1198/B/2004. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	243
165/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	244
436/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	245
667/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	246
689/B/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	248
431/D/2006. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	249
985/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	250
907/B/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	251
336/H/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről .....	253

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 12/2008. (II. 15.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzúzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 147/2007. (V. 31.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Magyar Nyugdíjasok Pártja elnöke pártja nevében 2007. április 25-én ügödönt országos népszavazás kifrást kezdeményező aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Akarja-e Ön, hogy a nyugdíjasok státusza alkotmányban legyen rögzítve.” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 2007. május 31-i ülésén hozott, 147/2007. (V. 31.) határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta. Az OVB az OVBh. indokolásában kifejtette: „az egyértelműség követelménye olyan kritériumot is tartalmaz, amely szerint a kérdésben tartott eredményes népszavazás a törvényalkotót meghatározott és egyértelmű jogalkotási kötelezettséggel lássa el. Azonban a nyugdíjasok »státuszának« az Alkotmányban való rendezésére vonatkozó kérdésből semmilyen következtetést sem lehet levonni a jogalkotási kötelezettség tartalmára. Nem felel meg a népszavazásra vonatkozó törvényi követelményeknek az a kérdés, amely csak az elvárt szabályozás formáját és hozzávetőlegesen tárgyát adja meg, azonban tartalmára még csak utalást sem tesz. Az Országos Választási Bizottság megállapítja továbbá, hogy a kérdés nyíltan a hatályos Alkotmány módosítását célozza, ha a módosítás célzott tartalma nem is válik ismertté. Így (...) a kérdést alkotmánymódosításra irányuló tartalma miatt sem hitelesíthető.”

Az OVBh. közzétételére a Magyar Közlöny 2007. június 6-án megjelent, 2007. évi 69. számában került sor.

II.

Az Alkotmánybírósághoz – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogás érkezett az OVBh.-hoz kapcsolódóan. A Ve. 130. § (1) bekezdése értelmében az OVB határozata ellen annak közzétételét követő tizenöt napon belül lehet kifogást benyújtani. A fellebbezésként megjelölt kifogás 2007. június 6-i keltezéssel, 2007. június 21-én 10 óra 45 perckor érkezett az OVB-hez, 2007. június 22-én pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVBh. közzétételére 2007. június 6-án került sor, a határidő 2007. június 21-én 16 órakor járt le, így az OVBh. ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogás benyújtója az alábbiakat fejté ki: „Az alkotmány alaptörvény. Abban csak a legfontosabbak szerepelnek, s nyilvánvaló, hogy a nyugdíjasokra vonatkozó törvényalkotás módja és tartalma nem képezheti részleteiben a magyar alkotmány tartalmát. A népszavazásra bocsátandó kérdésünk lényege, hogy az Alkotmányban legyen rögzítve a nyugdíjasok érdekképviseletét ellátó országos szerv, és a nyugdíjak változása kiszámítható legyen előre, és az ne függjön a mindenkori kormányok hozzáállásától.”

III.

Az Alkotmánybíróság az OVBh. ellen benyújtott kifogást az Nsztv. és a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Nsztv.

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

2. Ve.:

„77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. [...]

(2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét)

és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefax-számát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. [...]"

„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.”

#### IV.

A kifogás nem megalapozott, ezért az Alkotmánybíróság az OVBh.-t, az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kifogás benyújtója tartalmilag az OVB indokolásának a kérdés egyértelműségével kapcsolatos megállapítását vitatja, ezért a kifogás megfelel a törvényi feltételeknek.

2. Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt, konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e. Ez utóbbit a kifogás benyújtója nem vitatta, hanem beadványában azt magyarázta, hogy a feltenni szándékozott kérdésnek mi a tartalma.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. (...) A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen”. [ABH 2001, 392, 396.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben szereplő „nyugdíjasok státusza” megfogalmazás nem felel meg az egyértelműség követelményének. Az ugyanis, hogy pontosan mi értendő a „státusz” szó alatt, nem állapítható meg. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítésre pártja nevében benyújtó személy – aki egyben a kifogás benyújtója is – kifogásában leírja a „státusz” szó egyfajta értelmezését, az azonban nem az egyetlen értelmezése a szónak. A „státusz” (helyzet) szó olyan általános megfogalmazást takar, amelynek keretén belül sokfajta értelmezés létezik. Az OVB helyesen állapította tehát meg, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség Nsztv. 13. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott követelményének.

Bár a kifogás benyújtója nem vitatta az OVBh. indokolásának azt a részét, ami a kérdés hitelesítését amiatt tagadta meg, mert a kérdés az Alkotmány módosítására irányul, az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az OVBh. indokolása e tekintetben is helytálló.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére, és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló kifogást elutasította, és az OVB 147/2007. (V. 31.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésének megtagadását helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. február 11.

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

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

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

*Dr. Bihari Mihály s. k.,* az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Kovács Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,* alkotmánybíró, *Dr. Lévy Miklós s. k.,* alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Trócsányi László*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: 713/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 23. számában.

## 13/2008. (II. 21.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában hivatalból eljárva meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonságot, valamint az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében szabályozott, az alapvető jogok és köteleességek törvényi szabályozásának követelményét sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alkot

tott törvényt a hagyatéki eljárás rendjéről. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig teygen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 1. § (3) bekezdése és 55. § *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet 1. §-ának (4) bekezdése, 2. §-a, valamint ezen rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 1. § (3) bekezdése, az 55. § *f*) pontja, valamint a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 1. §-ának (4) bekezdése, illetve 2. §-a, továbbá ezen rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése végett. Az indítványozó a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. §-ának a diszkrimináció tilalmába, illetve a jogegyenlőség megvalósulására és az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló intézkedések követelményébe ütközőnek tartja.

Részletes indokolásában kifejtette, hogy a támadott rendelkezésekkel a törvényhozó a közjegyzőket kiemelte a vállalkozói szférából, a részükre biztosított többletjogokkal hivatalból garantálja megélhetésüket. A hagyatéki eljárások körében rájuk ruházott jogok folytán ugyanis e foglalkozás gyakorlói közvetlen megbízásokhoz jutnak, mivel a jogviszony alanya a közjegyzői eljárást semmiképpen nem kerülheti meg. Ugyanakkor a díjszabásra vonatkozóan is olyan központi szabályok irányadók, amelyek indokolatlanok; tekintve, hogy más vállalkozók ügyfeleit, partnereit semmilyen jogszabály nem kötelezi arra, hogy a szolgáltatás nyújtójának fenntartási kiadásait is megtérítsék. Mindez azt jelenti, hogy egy állami feladatnak egyéni vállalkozás keretében történő „kiszervezésével” – más vállalkozásokhoz képest – a közjegyzők indokolatlan előnyhöz jutnak, amelynek költségeit viszont az állam a kényszer-jogviszony alanyává vált állampolgárral fizeteti meg.

Indítványának alátámasztásaként az indítványozó hivatkozott még arra is, hogy az illetékességi szabályok körében a közjegyzőkre vonatkozó IM rendelet ellentétes a Kjt. 12. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet (a továbbiakban: He.) 28. § (1) bekezdésével. Állította továbbá, hogy az IM rendeletnek semmilyen jogalapja nincs. Igaz ugyan, hogy az államigazgatási eljárás rendjéről szóló 1957. IV. törvény (a továbbiakban: Ae.) 3. § (2) bekezdése felhatalmazást adott a hagyatéki eljárásnak az államigazgatás általános rendje köréből történő kiemelésére, de ezt hatálytalanította az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alk.mód.) 38. § (2) bekezdése. Az állított hiányosságokkal és ellentétekkel összefüggésben az indítványozó nem jelölte meg, hogy azok az Alkotmány mely rendelkezését sértik.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Kjt. támadott rendelkezései:

„1. § (...)

(3) A közjegyző folytatja le a hatáskörébe utalt hagyatéki eljárást és egyéb nemperes eljárásokat.”

„12. § (1) A közjegyző illetékességi területe általában annak a helyi bíróságnak az illetékességi területével egyezik meg, amely a közjegyző székhelyén működik.

(2) A Budapesten működő közjegyzők illetékessége a főváros egész területére kiterjed.

(3) Az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) rendelettel állapítja meg annak a közjegyzőnek az illetékességi területét, akinek a székhelyén nem működik bíróság.

(4) A közjegyző helyszíni eljárást az illetékességi területén folytathat.”

„55. § Az országos kamara iránymutatást ad ki különösen: (...)

f) a közjegyzői díjszabás alkalmazásáról,  
(...)”

3. Az IM rendelet támadott rendelkezései:

„1. § (...)

(4) A közjegyzői székhelyeket, a közjegyzői állások számát, a havi beosztást és a fővárosi működési körzeteket e rendelet melléklete tartalmazza.”

„2. § (1) Ha egy székhelyen – a fővárosban: működési körzetben – több közjegyző működik, a hagyatéki eljárást az örökhatály halálának napja, holtak nyilvánítás esetén a halál idejeként megállapított nap alapján eljárásra jogosult közjegyző folytatja le.

(2) Az (1) bekezdés irányadó a rendelet hatálybalépése előtt elhunyt örökhatály ügyében is, ha a hagyatéki eljárás a rendelet hatálybalépése után indult.”

A rendelet melléklete közjegyzői kamarákra lebontva tartalmazza a közjegyzők körzetbeosztását és havi bontásban a közjegyzők időbeli beosztását.

4. Az Alk. mód. érintett rendelkezése:

„38. § (...)

(2) A törvény hatálybalépésének napján a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megszűnik. Ezzel egyidejűleg az Alkotmány II. fejezetében „Az Országgyűlés” alcím, továbbá az Alkotmány 35. § (2) bekezdés harmadik mondatából az „és törvényerejű rendelettel” szövegrész, a 37. § (3) bekezdés első mondatából az „elnöke, elnökhelyettesei és” szövegrész, valamint a második mondatából „törvényerejű rendelettel” szövegrész, a 38. § harmadik mondatából „az Elnöki Tanács vagy” szövegrész, továbbá a 43. § (2) bekezdés első mondatából a „törvényerejű rendelettel” szövegrész a hatályát veszti. Ahol jogszabály az Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen – eltérő rendelkezés hiányában – a köztársasági elnököt kell érteni.”

## III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság – többek között az Alkotmány felhívott rendelkezése alapján is – több ízben foglalkozott már a közjegyzők státusát, feladatait, hatáskörét, felelősségét körülíró jogszabályokkal, noha konkrétan a most támadott jogszabályi rendelkezéseket még nem vizsgálta. A problémakör azonossága folytán azonban a korábbi határozataiban foglalt megállapításait jelen ügyben is irányadónak tekinti.

1.1. Az Alkotmánybíróság a közjegyzői szervezetnek a demokratikus jogállamban betöltött szerepére, a közjegyzők helyzetére vonatkozó megállapításait legutóbb a 161/B/2000. AB határozatában foglalta össze. E szerint: „A 108/B/1992. AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a modern jogállamokban a közjegyzőket a törvény közhitelességgel ruházza fel. »A közjegyző – egyebek között az általa szerkesztett és hitelesített közokiratok

által – a jogviták megelőzése érdekében végez olyan jogi szolgáltatást, amely tehermentesíti a bíróságokat, az igazságszolgáltatást, de elősegíti a forgalom szabadságát, biztonságát és a szerződési fegyelem erősödését is. « (ABH, 1994, 523, 525.) A 944/B/1994. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy: »ahhoz, hogy a közjegyző e megelőző, segítő feladatának eleget tudjon tenni az igazságszolgáltatásban elfoglalt különleges helyzete miatt különböző – az intézményt védő, valamint személyével szemben követelményként megfogalmazott – garanciális jellegű szabályok szükségesek. (...) a közjegyzői tevékenység állami tevékenység, amelyet gazdaságilag önálló (adó jogilag egyéni vállalkozóként nyilvántartott) közjegyzők látnak el. A közjegyzőség az állami igazságszolgáltatás rendszerében foglal helyet. A közjegyző állami, hatósági státuszát bizonyítja továbbá, hogy egyes tevékenységi körében hozott határozatainak jogosultságot megállapító jellege lehet (értékpapírok vonatkozásában gyakorolt jogkörei, öröklési jogi határozatai stb.) « (ABH, 1995, 734, 736.).

Fentiekből jól láthatóan a közjegyzői foglalkozás sajátossága az igazságszolgáltatás és a jogalkalmazás rendszeréből folyik, s minthogy a közjegyzői foglalkozás gyakorlásának szabályai közjogi tartalmúak, így normatívák által erősen behatárolt.» [ABH 2001, 1108–1110.]

1.2. A diszkrimináció tilalmával foglalkozó alkotmánybírósági határozatok több ízben általános elvként leszögezték, hogy az Alkotmány 70/A. §-a homogén csoporton belüli (az azonos szabályozási koncepcióval érintett, összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok) közötti különbségtételt tiltja. Ugyanakkor még az ilyen megkülönböztetés sem feltétlenül alkotmányellenes akkor, ha a különbségtételnek ésszerű, alkotmányosan méltányolható indokokon alapuló okai vannak [pl. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 320, 342–343.].

A diszkrimináció és az esélyegyenlőség követelményeinek biztosítása összefüggései körében az Alkotmánybíróság szintén hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése nem a jogalanyok közötti bármiféle különbségtételt tilt; ez összeegyeztethetetlen lenne a jog rendelkezésével [61/1992. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.]. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam számára konkrét kötelezettségeket nem határoz meg. Az esélyegyenlőség kiküszöbölésének törvényi eszközei széles skálán mozoghat, s ezek közül a jogalkotó feladata a legcélszerűbb szabályozási mód megválasztása, az intézkedések rendszerének átfogó kidolgozása (összefoglalóan pl. 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 580–581.; 552/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1508, 1514–1515.).

1.3. A már hivatkozott 108/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság az ügyvédek és a közjegyzők közötti „megkülönböztetést” vizsgálva mutatott rá arra, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés esetükben sem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma szempontjából csak az azonos helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel alkotmányellenes, s a határozat szerint ebből a szempontból még a jogászság sem tekinthető homogén csoportnak. A jogászságon belül a szakmai végzettség kétségtelen azonosságot jelent ugyan, de ez „számos eltérő jogállású, feladat- és hatáskörű jogi hivatás gyakorlását teszi lehetővé”, ami viszont indokolja a különböző tevékenységek gyakorlóira vonatkozó eltérő szabályok megalkotását. „A diszkrimináció tilalma ugyanis nemcsak azt jelenti, hogy nem lehet különbséget tenni a jogalanyok között, hanem az esélyegyenlőség kiküszöbölése érdekében a jogalkotónak kötelessége a releváns sajátosságok figyelembevétele a szabályozás megalkotásakor. Az azonos végzettségű szakmai csoportba tartozók között nem állapítható meg diszkrimináció azon az alapon, hogy a törvényhozó közöttük eltérő jogállású foglalkozási csoportokat állít fel (...)» (ABH 1994, 523, 525.)

2.1. A Kjt.-nek a támadott, 1. § (3) bekezdése a törvénynek a közjegyzői szervezet működésével kapcsolatos általános elvei között található. A törvény itt határozza meg a közjegyzők által végezhető feladatokat is. Ezek részben a feleknek nyújtott jogi szolgáltatások (jogügyletekről és jogi jelentőségű tényekről kiállított közokiratok készítése, okiratok megőrzése, pénz, értékpapír átvétele a jogosult részére történő kiadás céljából); részben az igazságszolgáltatáshoz közvetlenül kapcsolódó jogszolgáltató hatósági tevékenységek. A vitatott rendelkezés – ez utóbbi kategórián belül – a közjegyzők által ellátható tevékenységi körbe az örökösödési jogviszonyok elrendezésével, illetve más nemperes eljárások azon csoportjával kapcsolatos feladatokat, amelyeket e törvény további normái, vagy más jogszabályok a közjegyző hatáskörébe sorolnak. Az indítvánnyal külön támadott hagyatéki eljárással összefüggésben a 30/1994. (V. 20.) AB határozat megállapította, hogy – többek között – ez is olyan, anyagi jogi igény érvényesítésére szolgáló eljárás, amely célszerűbben, a pergazdaságossági szempontok fokozott figyelembevételével polgári nemperes eljárás keretében hatékonyan folytatható le (ABH 1994, 161–163.). Az eljárás a nemperes eljárás szabályai szerint a jogorvoslati rendszeren keresztül integrálódik a bírói döntések rendszerébe.

A vitatott rendelkezés tehát csupán egy általános, a közjegyzői szervezet rendeltetését, működését körülíró elvi – és nem felhatalmazó – szabály, amely a jogrendszer további elemei révén, a „feladat-telepítő” konkrét jogszabályokban nyer tartalmi kibontást. A szabály normatartalma, az indítványozó által kifogásolt az a körülmény, hogy a hagyatéki eljárás csak a közjegyző hatáskörébe „tartoz-

hat”, nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalommal, illetve a (3) bekezdésben meghatározott, az esélyegyenlőség követelményeinek biztosításával.

Annak ellenére, hogy a közjegyzők a rájuk ruházott feladatok ellátása során fontos szerepet töltenek be az igazságszolgáltatáshoz nem közvetlenül kapcsolódó magánjogi jogviszonyokban és a gazdasági életben – ahogyan arra a 108/B/1992. AB határozat, továbbá a 944//B/1994. AB határozat rámutatott – a közjegyzői tevékenység az igazságszolgáltatás rendszerébe ágyazódik, a közjegyzők közhitelességgel felruházott, jogszolgáltató tevékenységre felhatalmazott személyek (ABH 1994, 523, 525.; ABH 1995, 734, 736–737.). A közjegyzői szolgálat olyan, munkavégzésre irányuló sajátos jogviszony, amelynek keretében a tevékenység szolgáltató jellege ellenére a közjegyzőt közreműködési kötelezettség terheli, s amely a közhitelesség elvére figyelemmel csak személyesen gyakorolható. A latin típusú, kamarai alapon szerveződő közjegyzői önkormányzati rendszer az igazságügyért felelős miniszter részbeni törvényességi felügyelete, az eljárás törvényességét tekintve pedig a bíróság felügyelete alatt működik. A közjegyző tehát – a támadott rendelkezésben foglalt nemperes eljárás kapcsán is – az igazságszolgáltatásban irányadó szigorú szakmai és fegyelmi felelősség mellett látja el feladatát.

Ettől független az a kérdés, hogy a szolgáltatásáért díj és költségtérítés illeti meg. Ez ugyanis abból adódik, hogy bár a közjegyző a magánvállalkozás szabályainak keretei között, gazdaságilag önállóan folytatja tevékenységét, a Kjt. 5. § (1) bekezdése szerint a rá ruházott feladatok kapcsán – lényegében az összeférhetlenség eseteit kivéve – nem tagadhatja meg a szolgáltatás nyújtását. Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok ellátása esetén a közjegyzőnek fizetendő díj és költségtérítés funkciója azonos a bírósági eljárásért fizetendő szolgáltatás díjával: az állami és a társadalmi feladatokhoz való arányos hozzájárulás, melynek alkotmányos alapja az Alkotmánynak a közteherviselésről szóló 70/I. §-a.

2.2. A Kjt. 55. § f) pontja éppen a szolgáltatást igénybe vevők érdekei védelmében hatalmazza fel a kamarát arra, hogy a valamennyi közjegyző által figyelembe veendő, a díjszabásra vonatkozó iránymutatást adjon ki. Ez nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben a diszkrimináció tilalmával, áttételesen pedig éppen a szolgáltatás igénybe vevőinek esélyegyenlősége megvalósulását szolgálja.

A kifejtettre tekintettel a Kjt. támadott rendelkezései vonatkozásában az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

3.1. Az IM rendelet vitatott szabályai, valamint melléklete a kötelezően elvégzendő közjegyzői feladatok – így többek között a hagyatéki eljárás – zavartalan, zökkenőmentes ellátása érdekében tartalmaznak az illetékesség körébe eső munkaszervezési normákat. Jogbiztonsági kérdés ugyanis, hogy az érintettek által törvény kötelező rendel-

kezése folytán vagy szabad elhatározásuk alapján igénybe vehető szolgáltatások nyújtására előzetesen megismerhető és kiszámítható rendben kerülhessen sor. A szabályozás nem ellentétes a Kjt. 12. §-ának, az illetékességre vonatkozó rendelkezésével sem, csupán az itt megjelölt illetékességi szabály részletező kibontását jelenti. Erre közvetlenül a 12. § (3) bekezdése is felhatalmazást ad az igazságügyért felelős miniszter számára.

Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az IM rendelet támadott szabályai és melléklete sem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban az Alkotmány 70/A. §-ának rendelkezéseivel így állandó gyakorlatának megfelelően [pl. 54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

3.2. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó állította még az IM rendelet és a He. 28. § (1) bekezdése közötti ellentétet is, ezt azonban tartalmilag nem fejtette ki és ezzel összefüggésben – az egyéb vonatkozásban megjelölt Alkotmány 70/A. §-án felül – nem hívott fel alkotmányi rendelkezést. Nem tekinthető ilyennek (a csupán az állítása megerősítéseként megjelölt) az általa felhívott Alk.mód. 38. § (2) bekezdése sem, minthogy annak tartalma az Alkotmány egyes rendelkezéseinek részbeni hatályon kívül helyezése, illetve – szűk körű – módosítása. Az Alk. mód. tartalmát az Alkotmány ott megjelölt rendelkezései – 35. § (2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés, 38. §, 43. § (2) bekezdés – inkorporálták. Ezek viszont az indítványozó által megjelölt alapon szintén nem hozhatók összefüggésbe az IM rendelet támadott szabályaival.

#### IV.

1. Az indítvány vizsgálata kapcsán hivatalból észlelte az Alkotmánybíróság, hogy a hagyatéki eljárás szabályozása tekintetében a jogalkotót az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, illetve a 8. § (2) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes mulasztás terheli.

Az Alkotmánybíróság 4/1999. (III. 31.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szerint, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor, „ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésé-



nek lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].” (ABH 1999, 52, 56.)

2. A hagyatéki eljárást eredetileg az örökösödési eljárásról szóló 1894. évi XVI. törvénycikk, illetve az ennek módosításáról szóló 1927. évi IV. törvénycikk szabályozta. Ezeket a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában megnevezésű, 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 58. §-a helyezte hatályon kívül, s alkotott helyettük új szabályokat (46–56. §-ok). A He. megalkotására a polgári perrendtartás egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1957. évi VIII. törvény (II. Ppn.) hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1958. évi 5. tvr. – eredeti – 21. §-a hatalmazta fel az igazságügy-minisztert, hatályon kívül helyezve egyben az MT rendelet több, ide vonatkozó rendelkezését.

A He. – szabályozási tárgyából és rendelkezéseiből megállapíthatóan – nem törvény végrehajtására szolgáló, hanem törvényt helyettesítő IM rendelet. Rendelkezései a hagyatéki eljárás lefolytatását annak megindulásától kezdve a lezárásáig (szükség esetén megismétléséig), teljes körűen szabályozzák. A szabályok között számos olyan van, amely alapvető jogokat érint, illetve korlátoz. Markánsan érintik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében védett tulajdonhoz való jogot mindazon rendelkezések, amelyek a hagyaték leltározására, a tulajdonnal való rendelkezést korlátozó – nem szükségképpen csak az örökösökre kiterjedő – biztosítási intézkedésre, illetve a tulajdon (a hagyaték) átadására, a végrendeleti végrehajtó közreműködésére vonatkoznak. Az Alkotmány 59. § oltalma alatt álló, a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitok, a jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez, illetve az adatvédelemhez és az információs önrendelkezéshez fűződő jogokra hasonlóképpen számos rendelkezés – úgyszintén korlátozó értelemben – kiható. Így például – az ingatlanban is folytatható – leltározásra vonatkozó mindazon rendelkezések, amelyek az örökösök és az örökös személyes adatainak (ideértve mindkettőjük jogvédelmi viszonyait is) teljes körű, és különleges személyes adatainak (például egészségi állapota miatt gondnokság alá helyezett esetén) részleges megismerésére, felhasználására és kezelésére jogosítják a hagyatéki leltár készítőjét és a közjegyzőt, a biztosítási intézkedés végrehajtóját, a végrendeleti végrehajtót [3–18. §-ok, 19–26. §-ok, 31–39. §-ok, 51–56. §-ok, 77–80. §-ok]. Ezen adatok egy része ismertté válik a hagyatéki eljárásban különböző jogcímen alkalmazható – titoktartásra nem kötelezett – tanúk előtt is [pl. 5. § (3) bekezdés, 25. §, 37. §]. A 73. § rendelkezési korlátozások továbbá az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti

jogorvoslathoz való jogot is, minthogy csak a hagyatéki eljárás során hozott egyes végzésekkel szemben adnak arra lehetőséget; ugyanakkor a rendelet semmilyen reparációs eszközt nem biztosít a foganatosított intézkedések, vagy azok elmulasztása miatt (pl. a hagyatéki leltár felvétele során).

3.1. Az Alkotmánybíróság a 27/2002. (VI. 28.) AB határozatában kifejtette, hogy az „államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak az Alkotmányban megengedett módon korlátozhatja. Erre vonatkozóan az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az irányadó, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” (ABH 2002, 143, 146.) Az alapjogokkal való nem minden összefüggés kívánja ugyan meg a törvényi szintű szabályozást, de az alapjog tartalmának, garanciáinak megállapítása és korlátozása csak törvényben lehetséges [először: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 59–60.].

Az 51/2004. (XII. 8.) AB határozat összefoglalóan állapította meg, hogy „[a]z állami szervek [...] jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a Jat. [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény] szabályozza. A Jat. 15. §-ának (1) bekezdése szerint a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Jat. 15. § (2) bekezdése értelmében a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és kötelezettségek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni. Az alapjogok tartalmát meghatározó szabályozást azért nem lehet végrehajtási jogszabályba foglalni, mert az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat – az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint – minden esetben törvénynek kell megállapítania.”

Ebből következően az alapvető jogok és kötelezettségek tartalmának a szabályozására adott felhatalmazás maga is ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, a Jat. 15. § (2) bekezdésével; az ennek alapján kiadott jogszabály pedig – a felhatalmazás „jogosultjától” függően – az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, illetve a 37. § (3) bekezdését is sérti. (ABH 679, 688.)

A He. kapcsán a törvényhozási tárgykörbe tartozó kérdéseknek is miniszteri rendelet szintjén történő szabályozására sem törvény, hanem csupán egy MT. rendelet adott felhatalmazást. A szabályozás tehát többszörösen sem felel meg az Alkotmány rendelkezéseinek. Ebben az esetben nem csupán a Jat. normái sérülnek – ami önmagában irreleváns lenne – hanem a törvényhozási tárgykörök nem megfelelő szintű szabályozása az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak sem felel meg. [Részletesen: pl. 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 422.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395–397.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 206.; 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 56.] Az Alkotmánybíróság ugyanis az Alkotmány és a Jat. összefüggéseit elemezve a 2/2002. (I. 25.) AB határozatá-

ban rámutatott, hogy az Alkotmánynak a jogalkotás rendjére vonatkozó „7. § (2) bekezdése [...] önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.). [...] [U]gyanakkor az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat.-ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít.” (ABH 2002, 41, 56.)

3.2. Tény, hogy az Alkotmánybíróságnak a hatályos jog kíméletére vonatkozó gyakorlata szerint „[a]z Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek körét határozza meg általában az alkotmányos követelményekkel, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.” [Pl. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266–267.] Még működése kezdetén, ennek jegyében alakította ki azon elvi állásfoglalását is [2/1991. (X. 29.) Tü. állásfoglalás], hogy „az 1987. évi XI. törvény hatálybalépéséig a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmánysértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik ugyan, ha azonban a formai alkotmánysértés tartalmi alkotmánysértéssel párosul, a jogszabályt az utólagos normakontroll-eljárás keretében megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata vonatkozik mind a felhatalmazás alapján kiadott, mind pedig a felhatalmazó jogszabályokra.” [58/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 288, 289.]

A fentebb kifejtettek alapján a He. vonatkozásában megállapítható, hogy az abban foglalt szabályok jelentős része közvetlenül és jelentős mértékben alapjogokat érint és korlátoz. A 27/2002. (VI. 28.) AB határozatban foglaltak szerint ilyen esetben „fel sem merülhet [...] a rendeleti szabályozási szint elégséges volta.” (ABH 2002, 147–148.) Nem tartható fenn tehát az állapot, hogy – bár a közjegyzők feladataira, szervezetére, hatáskörére, illetékességére vonatkozó rendelkezések teljes mértékben átdolgozásra kerültek – maga a hagyatéki eljárásra vonatkozó szabályozás annak ellenére sem ért el az Alkotmánynak megfelelő szintre, hogy rendelkezéseit a Jat. hatálybalépését követően is (IM rendelettel, Korm. rendelettel) többször módosították.

A hagyatéki eljárás az egyik olyan nemperes eljárás, amely az állampolgárokat szükségképpen, életük során többször is érinti. Az alapjogi korlátozással érintettek köre számos esetben szélesebb annál, mint akik az adott eljárás-

ban közvetlenül örökjogi szempontból érdekeltek (hagyatéki adósok és hitelezők, jelzálogjoggal biztosított követelések jogosultjai, biztosítási intézkedéssel érintett közös követelések jogosultjai, ingatlan esetén a tulajdonostársak stb.). Mindezen túlmenően a He. szabályai közül szinte teljes mértékben hiányoznak azok a garanciák, amelyek a közvetlenül, vagy közvetve az eljárás részesévé válók számára az emberi méltóságuk, személyiségi jogaik, magánvitkaik, jóhírnevük, személyes adataik védelmét kellően biztosítanák. Ugyanígy nincsenek szabályok a tulajdonhoz való jogból levezethető egyes részjogosítványok érvényesülésére és hatékony védelmére sem, s éppen így nincs meg az alkotmányos alapja a jogorvoslati jog korlátozásának.

Az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos garanciák hiánya sérti a jogbiztonság követelményét, a jogintézmények kiszámítható működéséhez kapcsolódó alkotmányi követelményt is, ami szintén alkotmányellenes [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–65.]. Az Alkotmánybíróság több ízben rámutatott arra, hogy a jogbiztonság a jogállam lényegi ismérve, amely az egyes jogintézmények szabályozása során széles mérlegelési jogot biztosít ugyan a jogalkotó számára, de megköveteli, hogy ennek során az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő tartalommal járjon el [összefoglalóan: pl. 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 82–83.]. „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.].

A He. esetében pedig a kiszámítható működési rend is hiányzik. Az eljárásban részt vevő különböző szervezetekhez tartozó hatósági jogokat is gyakorlóik, illetve magán-személyek (hagyatéki leltározást végző, jegyző, ügygondnok, közjegyző, végrendeleti végrehajtó) egymáshoz való viszonya, intézkedéseik rendje és korlátai, valamint az ezekkel szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek igénybevételének szabályai vagy tisztázatlanok, vagy hiányoznak. Az eljárás specialitására is figyelemmel kialakított, a hagyatéki tárgyalás lefolytatására vonatkozó, az általános szabályoktól szükségképpen eltérő rendelkezések, illetve – az eljárás egésze tekintetében – a nyilvánosság korlátozásával összefüggő szabályok úgyszintén teljes mértékben hiányoznak.

A He.-vel összefüggő, fentebb jelzett, s a további mulasztásokat az Országgyűlésnek a törvényi szintű szabályozás megteremtésével kell pótolnia. Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy a hagyatéki eljárás kapcsán továbbra is lehetnek olyan, az alapjogokat közvetlenül nem érintő kérdések, amelyek szabályozására elegendő a rendeleti szint, ugyanakkor a jogalkotás során a megalkotandó törvény és

a Kjöv., valamint az IM rendelet összehangolása sem kerülhető el (pl. a közjegyző illetékessége körében).

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét a mulasztás megállapítására figyelemmel rendelte el.

Budapest, 2008. február 19.

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

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

*Dr. Bragyova András* 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. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 258/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 27. számában.

## 14/2008. (II. 26.) 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:

Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek esküjének a szövegét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2008. június 30. napjáig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és annak megszüntetését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A mulasztást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 19. § (1) bekezdése, 32. §-a, továbbá a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 1. § (1) bekezdése tekintetében kérte megállapítani. Előadta, hogy az Ötv. módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 19. §-ának hatálybalépése következtében 1994. december 10. napjától a helyi önkormányzati képviselők és egyben a polgármesterek esetében már nincs hatályos törvényi eszköszöveg. Az alkotmánysértés megállapítását az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és a 43. § (2) bekezdés első mondatára alapozta. Azt állította, hogy az eskü szövegének a hiánya miatt sérül a jogbiztonság, mert vitássá válhat, hogy milyen tartalommal kell az eskü letételét teljesíteni a képviselői munka megkezdésének a feltételeként. Az eskü törvényi szövegének a hiányában visszaélés, közigazgatási per származhat abból, ha a képviselő-testület az „avantgard” eskütételt, az „esetleg szélsőséges politikai nyilatkozatot” elégtelennek minősíti, s ezért a képviselői munka megkezdését nem engedi meg.

### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-  
kus jogállam.”

„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.

43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület 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.”

## 2. Az Ötv. indítvánnyal érintett 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.”

„32. § A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt.”

3. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Pttv.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) A polgármesteri foglalkoztatási jogviszony a képviselő-testület, a fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) és a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) között – a (2) bekezdés b) pontja kivételével – választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony.

(2) A polgármester foglalkoztatási jogviszonya

a) a megválasztásával jön létre a háromezer vagy annál több lakosú helyi önkormányzatnál, továbbá a háromezernél kevesebb lakosú községi önkormányzatnál, ha főállású polgármesterként választották meg;

b) a szervezeti és működési szabályzat módosításával jön létre a háromezernél kevesebb lakosú községben, ha a képviselő-testület a társadalmi megbízatást – a polgármesterrel egyetértésben – főállásúra változtatja.

2. § (1) A polgármester e tisztsége megszűnik:

- a) az új polgármester megválasztásával,
- b) az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával,
- c) a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával,
- d) halálával,
- e) a tisztségről történő lemondással,
- f) az összeférhetlenség kimondásával,
- g) sorozatosan törvénytörtő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával,
- h) választójoga elvesztésével,
- i) a polgármesternek e tisztségével összefüggő bűncselekménye miatt, a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával,
- j) ha az eskü letételét a képviselő-testület előtt megtagadja.”

## 4. A Kjt.v. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) A helyi önkormányzati képviselő (a továbbiakban: önkormányzati képviselő) megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, jogai és kötelezettségei a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

(2) Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület, a közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását, illetőleg a kislistán, a kompenzációs listán, a megyei közgyűlési listán mandátumhoz jutott képviselők esetében a megbízólevelének átvételét – a választás eredménye elleni jogorvoslat esetén a jogorvoslati eljárás befejezését – követő ülésen esküt tesz a képviselő-testület előtt. Az eskü letételéig az önkormányzati képviselő nem gyakorolhatja jogait.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az Abtv. rendelkezése, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

– a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget,

– és a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Az Alkotmánybíróság a 35/2004. (X. 6.) AB határozatában az alábbiakban összegezte az Abtv. 49. § (1) bekezdésében szereplő „jogalkotói mulasztás” és „alkotmányellenes helyzet” egymáshoz való viszonyára vonatkozó álláspontját: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58–59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968–969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizs-

gálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

Az Alkotmánybíróság már a 22/1990. (X. 16.) AB határozatában elvi jelentőséggel mutatott rá arra, hogy „a jogalkotó szerv 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.” (ABH 1990, 83, 86.)

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmány sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás, vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek eskütétele szabályozásának változásairól a következőket állapította meg.

Az 1990. szeptember 30-án hatálybalépett Ötv. nem rendelkezett a helyi önkormányzati képviselők esküjéről, a polgármesterekről az Ötv. 32. §-a a következőként szól:

A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt. Az eskü szövege:

„Én ..... esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz, annak népéhez hű leszek, az Alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat megtartom; az állami és szolgálati titkot megőrzöm; megbízatásomhoz híven, pártatlanul, lelkiismeretesen járok el, és a legjobb tudásom szerint, minden igyekezetemmel ..... (település neve) javát szolgálom.”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Ötv.m.) az Ötv. 19. §-a helyébe új rendelkezést iktatott:

„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.”

Ugyanakkor, és ezzel egyidejűleg az Ötv.m. az Ötv. 32. §-át is módosította az alábbiak szerint:

„32. § A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt.”

A módosításnak az az eredménye, következménye, hogy az Ötv. egyrészt újként az önkormányzati képviselőt is kötelezte eskü letételére az Ötv. 32. §-a szerint, másrészt ezzel egyidejűleg kihagyta az eskü szövegét a 32. §-ból, s az eskü szövegét másutt sem helyezte el a törvényben.

3. Az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában: „elvi éllel mutat rá arra, hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy Alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magába véve még nem elegendő feltétele az Alkotmányellenesség megállapításának.” (ABH 1991, 175, 176.)

Az Ötv. 1994. évi módosítását követően azonban a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek tekintetében az esküvel összefüggésben több új törvényt alkotott az Országgyűlés.

A Pttv.-t módosító 2000. évi XLIV. törvény a Pttv. 2. § (1) bekezdését úgy állapította meg, hogy annak *h)* pontja szerint a polgármester e tisztsége megszűnik, ha az eskü letételét a képviselő-testület előtt megtagadja. Ez a rendelkezés 2000. augusztus 1. napjától hatályos.

Még ebben az évben az Országgyűlés megalkotta a 2000. évi XCVI. törvényt a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről. Ez a törvény a következő – 2002. évben tartott – önkormányzati választáskor lépett hatályba. E törvény 1. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„(2) Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület, a közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását, illetőleg a kislistán, a kompenzációs listán, a megyei közgyűlési listán mandátumhoz jutott képviselők esetében a megbízólevelének átvételét – a választás eredménye elleni

jogorvoslat esetén a jogorvoslati eljárás befejezését – követő ülésen esküt tesz a képviselő-testület előtt. Az eskü letételéig az önkormányzati képviselő nem gyakorolhatja jogait.”

4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy törvény kötelezi a helyi önkormányzati képviselőt eskütételre (az Ötv. 32. §-ra utalva), ugyancsak törvény kötelezi a polgármestert is arra, hogy megválasztását követően a képviselő-testület előtt esküt tegyen, de az eskü szövegét nem tartalmazza törvény. Az eskütétel hagyományosan a választást lezáró ünnepélyes aktus, az eskü letételének elmulasztása viszont súlyos jogkövetkezményekkel jár: a helyi önkormányzati képviselő esetén azzal, hogy az eskü letételéig nem gyakorolhatja képviselői jogait, a polgármester esetén pedig e tisztség elvesztését eredményezi a törvény erejénél fogva. A kialakult helyzet jogbizonytalanságot eredményez, ezzel sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, sértheti továbbá az Alkotmány 44. § (1) és (2) bekezdését is. A választópolgárok ugyanis a helyi önkormányzás gyakorlására megválasztják az önkormányzati képviselőket, megválasztják a polgármestert, az eskü hiányában viszont az önkormányzati képviselők nem gyakorolhatják jogaikat, a polgármesternek pedig e tisztsége megszűnik. Ennek következtében sérülhet a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzashoz való joga.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában hangsúlyozta: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. (ABH 1992, 65–66.)

A törvényalkotó az eskü szövegének a hatályon kívül helyezésével olyan helyzetet teremtett, hogy vitássá tehető

az eskü letétele, ezzel pedig jogbizonytalanság keletkezik abban, hogy a helyi önkormányzati képviselő gyakorolhatja-e képviselői jogait, illetőleg megszűnt-e a polgármesternek ez a tisztsége. Az Ötv. 19. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati képviselő az Ötv. 32. §-a szerint köteles esküt tenni, a 32. §-ban viszont – a módosítás következtében – nem szerepel az eskü, így sem a polgármester, sem az önkormányzati képviselő esküjének a szövegét törvény nem állapítja meg. Mindezek következtében jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre, ennek megállapításával az Alkotmánybíróság kötelezte az Országgyűlést jogalkotói feladatának a teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. február 25.

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

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

*Dr. Bragyova András* 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. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 167/E/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 31. számában.

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK  
A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI****15/2008. (II. 28.) 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 megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvének az ipari és kereskedelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 1/1990. (VIII. 21.) IKM rendelet 4. §-a, valamint annak melléklete alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket 2008. június 30. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a Munka Törvénykönyvének az ipari és kereskedelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 1/1990. (VIII. 21.) IKM rendelet (a továbbiakban: R.) 4. §-a, valamint az R. melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Álláspontjuk szerint a munkaidőt az R. mellékletében felsorolt munkakörökben heti 36 órában megállapító rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményével, az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésével, 13. § (1) bekezdésével és 70/A. §-ával. Álláspontjuk alátámasztására előadták, hogy az egészségre ártalmas munkakörülmények között foglalkoztatott munkavállalók védelmét a jelenleg hatályos jogi szabályozás – a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény és a végrehajtásukat szolgáló munkavédelmi, foglalkozás-egészségügyi tárgyú miniszteri rendeletek – megfelelően biztosítják. Az R. támadott szabályaival elérni kívánt cél nem a munkaidő csökkentésével, hanem – az európai közösségi jogban megfogalmazott követelményekkel összhangban – az egészségügyi kockázatnak kitett munkavállalók létszámának csökkentésével, valamint a munkavégzés során jelentkező egészségügyi kockázatot jelentő tényezők csökkentésével, kizárásával érendő el. Az indítványozók szerint a támadott rendelkezések a gazdasági verseny és a vállalkozáshoz való jog alkotmányellenes korlátozását valósítják meg azzal,

hogy az érintett szektorba tartozó vállalkozásokat diszkriminálják: egyrészt a rendelettel nem érintett magyarországi munkáltatók számára indokolatlan piaci előnyt biztosítanak, mivel ezek „működésüket tekintve rugalmasabb munkaidő-beosztással tudják biztosítani termelésüket”. Másrészt önkényesen különböztetnek az Európai Unió belső piacán működő munkáltatók között is, az érintett szektorba tartozó, nem magyarországi vállalkozások számára ugyanis versenyelőnyt jelent, hogy – a közösségi jogon és irányelveken túlmenően – nem kell megfelelniük az R. munkaidő korlátozására vonatkozó, meghaladott és célszerűtlen előírásának. Azzal, hogy a jogalkotó a gazdasági élet szereplői, a munkaadók között a munkavégzés alapvető feltételeire vonatkozó előírások tekintetében alkotmányellenes különbségtételt tesz, indokolatlan piaci előny megszerzésére is lehetőséget teremt, ami ellentétes a gazdasági verseny szabadságát, a piacgazdaság megteremtését és védelmét deklaráló alkotmányos céllal, torzítja az érintett piac működését, és indokolatlan többletterhet ró a vállalkozások tulajdonosaira, sértve a vállalkozások vagyoni viszonyait is. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményének megsértését az indítványozók egyrészt azért állították, mert a törvényben „foglalt főszabálytól eltérő, rövidebb munkaidő tartamra vonatkozó szabályozás – mely a miniszteri rendeletben ölt testet – korlátozza a szerződési szabadságot”, másrészt a jogszabályi hierarchia alkotmányosan meghatározott rendjének sérelme, az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében meghatározott jogalkotói hatáskör, illetőleg a jogalkotói felhatalmazás kereteinek túllépése miatt is. Álláspontjuk szerint a miniszter az R. kiadásakor hatályos, a Munka Törvénykönyve végrehajtásáról szóló 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: Mt.V.) felhatalmazása alapján a speciális kérdésnek nem minősülő munkaidő szabályozására nem volt jogosult, ezért vitatták az R. kiadásakor hatályos jogszabályok szerinti „alapját” is. Hivatkoztak arra is, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényben (a továbbiakban: Mt.) meghatározott heti negyven óra törvényes munkaidőnek miniszteri rendeletben való korlátozása „felhatalmazás nélküli”: a korábbi jogszabályok által adott felhatalmazás, az „új” Mt., annak átmeneti rendelkezései és „az egyéb rendeleti szabályozások alapján” nem érvényesül, ezért az R. hatályban tartása alkotmányellenes állapotot eredményez.

2. Az Alkotmánybíróság a fenti indítványok alapján indult ügyeket – azok tárgyi összefüggéseire tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

## II.

Az indítványok elbírálásánál figyelembe vett jogszabályok:

## 1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

(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.”

„37. § (3) A Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

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

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

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

## 2. Az R. támadott szabályai:

„4. § A mellékletben felsorolt munkakörökben a munkaidő heti 36 óra.”

„Melléklet az 1/1990. (VIII. 21.) IKM rendelethez

Heti 36 órás munkaidő alkalmazására jogosító munkaterületek, munkakörök

## A) Kohócsarnokban:

- Kohász (csoportvezetője is),
- Csapoló, vezetőcsapoló, csapolásvezető (csoportvezető is),
- Egalizáló kemence kezelő, egalizáló csoportvezető,
- Tüskehúzó (csoportvezetője is), tüskeverő,
- Tüsketisztító, tüskekarbantartó,
- Masszázó (csoportvezetője is), keretegyenető,
- Kádépítő (csoportvezetője is),
- Kontaktustisztító (csoportvezetője is),
- Csatlakozó felrakó,
- Anódkezelő (csoportvezetője is), anódköpenyező, anódelLENŐR,
- Raffináló kemence kezelő (csoportvezetője is),
- Kemencefelújító (csoportvezetője is),
- Csapoló edény és cső karbantartó,

- Sínszerelő, szigeteléskarbantartó,
  - Millivoltmérő,
  - Nyersanyagszállító (timföld, massa, kryolit, alumíniumfluorid),
  - Csarnoki darus (csoportvezetője is), darukarbantartó lakatos,
  - Targoncás, villamostargoncás,
  - Elektrolízis kád lakatos, kohó üzemplakatos,
  - Karbantartó lakatos (csoportvezetője is),
  - Karbantartó hegesztő,
  - Villanyszerelő (csoportvezetője is),
  - Kohócsarnoki műszerész,
  - Kohócsarnoki segédmunkás, szerszámkarbantartó,
  - Salakszállító, aknatisztító,
  - Gázharangszerelő,
  - Gázelszívóvezeték tisztító,
  - Fémolvasztó, plombaöntő,
  - Csarnokvezető (művezetővel bezáróan).
- B) Műkorund és kádkő gyártásban:
- Olvasztár,
  - Formázó, bontó,
  - Malom és őrlőmű kezelő,
  - Durvatörő, kádkő kikészítő,
  - Üzemi karbantartó.
- C) Szilikát és hőártalom területén a homokfúvó, a homokformázott öntvényt tisztító, köszörülő, öntvénytisztítók (öntvénytisztító szemceszóró, acélszemcsés befúvó), tisztító műhelyi dolgozók.
- D) Koksizolóműkemence dolgozói.
- E) Brikettgyártásban a bitumen porlasztó, malexőr és préselő, bitumen lefejtő, brikett berakó.
- F) Ásványőrő üzemekben az ásványőrő, a molnár, zsákos és a karbantartó molnár.
- G) A Mecseki Ércbányászati Vállalatnál a föld alatti produktív (termelő) munkahelyeken, külszínen pedig az ércdúsítás technológiai folyamatához közvetlenül kapcsolódó, ionizációs sugárzásnak kitett munkakörökben. A radioaktív sugárátalomnak kitett munkahelyeken a 17/1979. (XII. 1.) MüM rendelet 24. §-a szerint.
- H) Ólom- és vegyi ártalomnak kitett munkakörökben:
- Üvegipari savballon fúvó,
  - Savazó (gyapjúsavazó is),
  - Cirokkénező, kénezett cirok válogató,
  - Gázmérőbontó, javító,
  - Darsingyártó,
  - Nibrénnel dolgozók,
  - Trigépkezelő,
  - Tetraklórétán és a mindenkor azonos légtérben triklórétán gyártásban foglalkoztatott tetragenerátor, tetra-kompresszor, trigenerátor kezelő, tridesztilláló, tetrafejtő,
  - Triklórétánnal zsirtalanító, savas oldószeres zsirtalanító,
  - Kénsav és származékai (óleum, klórszulfonsav, DB szulfonsav) gyártásban dolgozók,
  - A klórkáli elektrolízis teljes folyamatában dolgozók,



- Halogénezett szénhidrogénekkal és szerves kén vegyületekkel (merkaptánok stb.) dolgozók,
  - Szerves nitrogénvegyületekkel dolgozók (nitrovegyületek, anilinszármazékok, difenildiizocianát, diazoecetsavetilészter stb.),
  - Sztírol gyártásban dolgozók,
  - Gyógyszer, növényvédőszer, vegyi anyag (nyers-, alap-, hatóanyag) és intermediér gyártásban, raktározásban, formulázásban, kiszerezésben résztvevő dolgozók, oldószer regenerálók,
  - Aromás szénhidrogénekkal (benzol, toluol, xilol stb.), illetve ezeket tartalmazó anyagokkal (lakkgyártás stb.) dolgozók,
  - Robbanóanyaggyártók, kiszerezők és feldolgozók,
  - Veszélyes vegyi anyagot, hulladékot, illetve ezekkel szennyezett anyagot, eszközt szállító, rakodó és megsemmisítő dolgozók,
  - Szuperfoszfát, valamint a foszforsavtripolifoszfát előállításával, kiszerezésével dolgozók,
  - Ólomfesték előállításával, ólom pigmenttel és kromáttal dolgozók,
  - A fotokémiai terméket gyártó, kiszerező dolgozók,
  - A biokémiai ipar területén dolgozók,
  - A felsorolt munkaterületeken dolgozó karbantartók, s az azokkal összefüggő kutatófejlesztő munkát végzők, továbbá az anyagvizsgáló laboratóriumban dolgozók.
- I) Az azbeszt feldolgozó, a tüöntő.
- J) Nyomdaiiparban a mélynyomó, a betüöntő, a linószedő, a monóöntő, a lapöntő, a tömöntő, a kemigráfmárató (cinkográfmárató).
- K) Műgyanta, lakk- és festékgyártásban, feldolgozásban, kiszerezésben dolgozók, karbantartók.
- Az A) és B) csoportban felsorolt munkakörökben dolgozók csoportvezetője és művezetője (ahol ez nincs feltüntetve) a kollektív szerződés szabályai szerint sorolható e melléklet hatálya alá.”

### III.

Az indítványok megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak – az indítványozók által az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és a 37. § (3) bekezdésével összefüggésben felvetett jogforrástani kifogásokra tekintettel – elsőként arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a miniszter a jogalkotási felhatalmazása keretein belül járt-e el a R. 4. §-ának és mellékletének megalkotása során.

1.1. Az R. személyi hatálya az ipari és kereskedelmi miniszter által irányított ipari és kereskedelmi ágazatokhoz tartozó munkáltatókra és dolgozókra terjed ki (R. 1. §), az R. 4. §-a a mellékletben felsorolt munkakörökben heti harminchat óra munkaidőről rendelkezik. A munkaidőt az R. megalkotásakor a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: „rég” Mt.) 37. § (1) bekezdése a következőképpen szabályozta: „A munka-

idő heti negyvenkét óra. A Kormány rövidebb, illetőleg kivételesen heti negyvenkét óránál hosszabb munkaidőt is engedélyezhet.” Ennek alapján a Minisztertanács az Mt. V. 40. § (3) bekezdésében előírta, hogy „[a] munkaidő heti harminchat–negyvenkét óra a külön jogszabályban meghatározott egészségre ártalmas munkakörökben”. Az R. kiadásáról – az R. preambuluma szerint – a „Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtása tárgyában kiadott 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (Mt. V.) 100. §-ának (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján” intézkedett az ipari és kereskedelmi miniszter, amely rendelkezés kimondta, hogy „A miniszter kizárólag az ágazatához tartozó tevékenységgel kapcsolatban felmerülő, a munkaügyi miniszter által nem szabályozott speciális kérdéseket a munkaügyi miniszterrel egyetértésben rendezheti”. Az R. kiadásakor hatályos „rég” Mt.-t 1992. július 1-jével hatályon kívül helyezte az Mt. 203. § (3) bekezdés a) pontja, az Mt. V.-t pedig ugyanezen időponttal a 103/1992. (VI. 26.) Korm. rendelet 1. §-a. Az Mt. hatálybalépésekor a törvényhozó a Vegyes és átmeneti rendelkezésekben kifejezetten hatályban tartott egyes, a munkaidőt szabályozó korábbi jogszabályokat, a – jelenleg is hatályos – 208. § szerint: „[e] törvény rendelkezései nem érintik a hatálybalépése előtt kiadott jogszabály munkaidőre vonatkozó rendelkezését, ha az heti negyven óránál rövidebb törvényes munkaidőt állapított meg”. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelenleg hatályos rendelkezések alapján kellett vizsgálnia a miniszteri rendeletalkotás alkotmányosságát, azt a kérdést, hogy jogosult-e az ipari és kereskedelmi miniszter feladatait és hatásköreit gyakorló miniszter az R. támadott rendelkezéseiben foglalt tárgykörök szabályozására.

Az R.-t megalkotó ipari és kereskedelmi miniszter feladatait – a gazdasági és közlekedési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 163/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet alapján – jelenleg a gazdasági és közlekedési miniszter, mint a Kormány iparügyekért és kereskedelemért felelős minisztere látja el. Vizsgálandó kérdés tehát, hogy a jelenleg hatályos Mt. alapján a gazdasági és közlekedési miniszter rendelkezik-e alkotmányos felhatalmazással az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatók, illetve munkavállalók meghatározott csoportja, nevezetesen az ipari és kereskedelmi ágazatban foglalkoztató és dolgozó jogalanyok tekintetében az Mt.-től eltérő (rövidebb) munkaidő és annak pontos alkalmazási köre (munkakörök) meghatározására.

1.2. Az Mt. 117/B. § (1) bekezdése a teljes munkaidő mértékét napi nyolc, illetve heti negyven órában határozza meg. A 117/B. § (2) bekezdés kimondja, hogy „[m]unkaviszonyra vonatkozó szabály vagy a felek megállapodása az (1) bekezdésben foglaltnál rövidebb teljes munkaidőt is előírhat.” A 117/B. § (5) bekezdése szerint: „Egészségi ártalom vagy veszély kizárása érdekében jogszabály, illetve kollektív szerződés meghatározhatja a munkaidőn belül az adott tevékenységre fordítható leghosszabb időtartamot. Ezen túlmenően egyéb korlátozás is előírható.” A fentiekből következően az Mt. a teljes munkaidőnél rövidebb munkaidő szabályozását „munkaviszonyra vonatkozó”

szabályra utalja, a munkatevékenység végzésével összefüggő egészségi ártalom vagy veszély kizárása céljából pedig – az ún. expozíciós időn túl – jogszabály (illetve kollektív szerződés) által egyéb korlátozás előírását is lehetővé teszi. A „munkaviszonyra vonatkozó szabályokat” az Mt. 13. §-a konkretizálja, a törvény alkalmazásában munkaviszonyra vonatkozó szabályon törvényt, törvényi felhatalmazás alapján egyéb jogszabályt és kollektív szerződést kell érteni. Az Mt. tehát a munkaidő törvényben előírt mértékénél rövidebb teljes munkaidő szabályozását lehetővé teszi törvényi felhatalmazás alapján alkotott „egyéb”, azaz bármely, jogszabálynak minősülő jogi aktusban, (továbbá kollektív szerződésben). Ehhez hasonlóan az Mt. alapján önmagában a jogszabályi forma elegendő ahhoz, hogy az egészségi ártalom vagy veszély kizárása érdekében szabályozott expozíciós időn túlmenően a munkaidő tekintetében valamely jogszabály-alkotásra jogosult szervtől vagy személytől (valamint kollektív szerződés-kötésre jogosult jogalanyoktól) származó „egyéb” korlátozás kerüljön alkalmazásra.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a szabályozás nem alkalmas annak megállapítására, hogy a gazdasági és közlekedési miniszter jogalkotói hatáskörrel rendelkezik az R. 4. §-a és mellékletében foglalt tárgykörök szabályozására. A napi, illetve heti teljes munkaidő mértékének meghatározása a munkaviszony alapvető kérdésének minősül, amelynek szabályozása – a Jat. 2. § b) pontja és 4. § e) pontja alapján – törvényi szintű rendezést igényel. A törvényben rögzített szabályban foglaltaktól való eltérés, a rövidebb teljes munkaidő előírásának lehetősége nem szükségképpen törvényhozási tárgykör, azaz nem kizárt annak alacsonyabb rendű normában való szabályozása, a törvényhozó azonban a jogalkotási hatáskörének átruházása, a végrehajtási jogszabály megalkotására irányuló felhatalmazás során az Alkotmány és a Jat. rendelkezéseinek betartásával köteles eljárni.

A jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.] Az Alkotmánybíróság már az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban kimondta, hogy „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. (ABH 1991, 454, 456.) A jogállamiság követelménye magában foglalja azt is, ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell

határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is. [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.] E követelményeknek a jogszabály-alkotásban való érvényesülését konkretizálja a Jat. annak az alkotmányos jelentőségű elvárásnak a megfogalmazásával, amely szerint a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak, azaz végrehajtási szabály megalkotására adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [Jat 15. § (1) bekezdés]. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a 21/2006. (V. 31.) AB határozatában a jogállamiság fenti követelményeinek figyelmen kívül hagyásával alkotott olyan kormányrendeleti szabályozást semmisített meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt, amely – a törvény korlátlan felhatalmazása alapján – meghatározta az egyes baleseti ellátásra jogosító foglalkozási betegségek körét. (ABH 2006, 333, 337.)

A törvényhozó az Mt.-ben általános jellegű felhatalmazást adott a teljes munkaidő törvénytől eltérő rövidebb időtartama és alkalmazási köre további szabályozására: önmagában a „munkaviszonyra vonatkozó szabályra” [117/B. § (2) bekezdés], a „törvényi felhatalmazás alapján egyéb jogszabályra” (Mt. 13. §), illetve „jogszabályra” [Mt. 117/B. § (5) bekezdés] történő utalás alapján nem határozható meg, hogy az Alkotmány szerint jogalkotásra jogosult szervek, illetve személyek közül konkrétan melyek jogosultak e tárgykörök szabályozására. E szabályozás alapján tisztázatlan, beazonosíthatatlan mind a felhatalmazás jogosultja, de a szabályozási tárgykörök is, mert a törvényi felhatalmazásból nem derül ki az sem, hogy jogszabályban mennyivel rövidebb teljes munkaidő írható elő, illetve hogy az egészségi ártalom vagy veszély kizárása érdekében a munkaidőt érintően milyen „egyéb korlátozások” alkalmazhatók az expozíciós időn „túlmenően”. Mindezekre tekintettel helytálló az indítványozók érvelése, miszerint a jelenlegi szabályozás alapján miniszteri rendeleti szinten nem kerülhet sor a törvényben írtnál rövidebb munkaidőnek az ipari és kereskedelmi ágazatban, az R. szerinti munkakörben foglalkoztatottakra vonatkozó előírására. A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő, felhatalmazást nélkülöző szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményével, továbbá az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében rögzített, a Kormány tagjainak jogalkotási hatáskörét szabályozó rendelkezéssel is. Ezért az Alkotmánybíróság R. 4. §-át és annak „Heti 36 órás munkaidő alkalmazására jogosító munkaterületek, munkakörök” című mellékletében foglalt rendelkezéseit – az Alkotmánybíróságtól szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése alkalmazásával – 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az R. rendelkezéseinek „pro futuro” megsemmisítésénél azt

vette figyelembe, hogy a rendelkezések azonnali megsemmisítése az érintett munkáltatók és munkavállalók munkaszervezésének feltételeit illetően jogbizonytalanságot okozna, s ezáltal biztosítani kívánja azt is, hogy a jogalkotónak elegendő idő álljon rendelkezésre az alkotmányos szabályozás kialakításához.

2. Az Alkotmánybíróság 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 rendelkezésekkel 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.] Ezért a jelen eljárásban az Alkotmánybíróság az indítványozók által felhozott további okok alapján fennálló alkotmányellenesség vizsgálatát mellőzte.

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

Budapest, 2008. február 26.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 720/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 32. számában.

## 16/2008. (II. 28.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Bükkaranyos Község Önkormányzata Képviselő-testületének a község Településrendezési tervének és Helyi Építési Szabályzatának jóváhagyásáról szóló, az e rendelet módosításáról szóló 10/2005. (XI. 4.) sz. rendelettel módosított 6/2002. (IV. 15.) sz. rendelete alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 15. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi ellenőrzést végzett Bükkaranyos Község Önkormányzatánál, melynek során észlelte, hogy a Község Településrendezési tervének és építési szabályzatának módosításáról szóló önkormányzati rendeletet törvénysértő módon és törvénysértő tartalommal fogadta el a képviselő-testület. Emiatt a módosító rendelettel kapcsolatban törvényességi észrevételt tett, melyet azonban a képviselő-testület nem fogadott el, így a hivatalvezető a helyi önkormányzatokról szóló – módosított – 1990. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján indítványozta Bükkaranyos község 10/2005. (XI. 4.) sz. rendelete törvénysértésen alapuló alkotmányellenességének megállapítását és a rendelet egészének megsemmisítését.

A hivatalvezető az alábbiakra alapította indítványát:

1. Bükkaranyos Község Önkormányzatának Képviselő-Testülete 2005. október 27-én megtartott ülésén alkotta meg a Bükkaranyos község Településrendezési tervének és Helyi Építési Szabályzatának jóváhagyásáról szóló 6/2002. (IV. 15.) sz. rendeletének (a továbbiakban: Ör1.) módosításáról szóló 10/2005. (XI. 4.) sz. rendeletét (a továbbiakban: Ör2.). A hivatalvezető törvényességi ellenőrzési eljárása során megállapította, hogy az Ör2. megalkotása során nem tartották be az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 9. § (2)–(6) bekezdéseiben meghatározott eljárási szabályokat, továbbá a módosítás (Ör2.) tartalmában magasabb szintű jogszabályokkal is ellentétes.

A hivatalvezető szerint az Ét. 9. §-ában foglalt eljárásjogi rendelkezésekbe ütközik az önkormányzat azon magatartása, amikor az előterjesztő (jelen esetben: a polgármester) a döntésre jogosult szervet (jelen esetben: a képviselő-testületet) nem tájékoztatta az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: KÖTEVIFE), mint a véleményezési eljárásban kötelezően résztvevő államigazgatási szerv és a területi főépítész módosításokkal kapcsolatos egyet nem értő véleményéről. Álláspontja szerint, mivel a fent említett magatartás az Ét. 9. § (6) bekezdésében foglalt garanciális eljárási rendelkezéseket sérti, az Ör2. törvénysértő módon került elfogadásra.

A hivatalvezető a fentiekben ismertettek miatt 2006. szeptemberében kelt levelével felhívta a polgármestert a főépítész egyet nem értő álláspontjának ismertetésére, a kérdéses rendelet (Ör2.) hatályon kívül helyezésének kezdeményezésére vagy a jogszabály megfelelő elfogadására

határidő tűzésével. Mindezen intézkedés és felhívás ellenére a képviselő-testület 2006. októberében a kifogásolt rendeletet (Ör2.) hatályában fenntartotta azzal az indoklással, hogy álláspontjuk szerint a rendelet elfogadására az eljárási szabályok betartása mellett került sor, hiszen a tervezetet mind a KÖTEVIFE-nek, mind a területi főépítésznek megküldték. A KÖTEVIFE által előterjesztett kifogásokat nem találták megalapozottnak, míg a területi főépítés csak arra hívta fel a figyelmüket, hogy az Ét. 9. §-ában foglalt eljárási szabályoknak megfelelően, egyeztetési tárgyalás lefolytatásával alkossák meg a rendeletet. Mivel ezen az egyeztetési tárgyaláson sem a KÖTEVIFE, sem pedig a főépítész nem jelent meg, így őket az Ét. 9. § (5) bekezdése értelmében kifogást nem emelő véleményezőknak tekintették. A képviselő-testület kifogásolta továbbá, hogy a főépítész nemleges véleménye csak 2005. szeptember 12-én jutott el hozzájuk, amikor is a törvényben az erre nyitva álló 30 napos határidő álláspontjuk szerint már letelt.

A hivatalvezető álláspontja szerint azonban téves a képviselő-testület és a polgármester értelmezése az Ét. 9. § (5) bekezdésében foglalt eljárási szabályokra vonatkozóan. Megítélése szerint itt konjunktív feltételeket tartalmazó szabályozásról van szó, vagyis csak azt a szervet lehet kifogást nem emelő véleményezőnek tekinteni, aki a véleményezési eljárás során nem terjesztett elő írásbeli véleményt, és aki az egyeztető tárgyaláson sem vett részt. Mind a KÖTEVIFE, mind pedig a területi főépítész, annak ellenére, hogy az egyeztető tárgyaláson nem jelent meg, korábban terjesztett elő írásbeli véleményt, amit a távolmaradás esetén is jegyzőkönyvbe kellett volna mondani az egyeztető tárgyaláson. A területi főépítész vonatkozásában pedig a 30 napos határidő a véleményezési eljárás befejezése után, és nem aközben nyílik meg.

2. Az indítványozó szerint az Ör2. nem csupán azáltal ütközik magasabb szintű jogszabályokba, hogy az Ét.-ben foglalt eljárási követelményeknek nem tesz eleget, hanem tartalmában is ellentétes a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (továbbiakban: Tvt.) tájvédelemre vonatkozó rendelkezéseivel és céljaival. A külterületen található, mezőgazdasági övezeti besorolású, de az Ör2.-ben lakóterületté, beépítésre szánt területté átminősített területek jelentős része a település jelenlegi beépített területével össze nem függő, attól távoleső, természetközeli állapotokkal jellemezhető terület. Ezek természetvédelmi szempontból értékes területeknek minősülnek, megváltoztatásuk a Tvt. 6. § (2) bekezdésébe, a 7. § (1) és (2) bekezdés *d)* pontjába, valamint a (3) bekezdésbe ütközik. Az Ör2.-ben foglalt módosítások és rendelkezések e területek vonatkozásában olyan természetátalakítást eredményeznének, mely irreverzibilis, azaz visszafordíthatatlan és helyreállíthatatlan lenne, és amely egyértelműen természetvédelmi érdekeket sért.

3. Mivel az Ör2. megalkotása során garanciális jellegű eljárási szabályokat hagytak figyelmen kívül, és a fentiekben ismertetett szerint tartalmában magasabb szintű jogszabályokkal is ellentétes, ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, így a hivatalvezető kezdeményezte az említett rendelet alkotmányellenességének megállapítását és teljes egészében történő megsemmisítését.

## II.

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az Ét. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. § (2) A településrendezési eszköz kidolgozása előtt meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés általános célját és várható hatását, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat, észrevételeket tehesse. Ennek során:

*a)* az érintett népesség, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ezért a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni a településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározását,

*b)* az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni úgy, hogy azok a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül írásos tájékoztatásban ismerjék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli lefolyását, valamint a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket.

(3) A készítés alatt lévő településrendezési eszközt a polgármesternek (főpolgármesternek) – külön jogszabályban meghatározottak szerint – véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdek-képviselői szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, amelyek 45 napon belül adhatnak írásos véleményt.

(4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartal-

maznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.

(5) Azt az érdekeltet, aki a véleményezési eljárás során írásbeli véleményt nem adott, és az egyeztető tárgyaláson sem vett részt, kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

(6) A véleményezési eljárás befejezése után a településrendezési eszközöket az elfogadásuk előtt – a (3)–(4) bekezdés alapján beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel és azok indokolásával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek, továbbá meg kell küldenie szakmai véleményezés céljából:

a) a főváros, a fővárosi kerület, a megyei jogú város igazgatási területének egészére egyszerre készített szabályzatot és terveket az állami főépítész útján a miniszternek, a fejlesztési koncepciókat a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszternek,

b) egyéb szabályzatot és terveket az állami főépítésznek.

A miniszter 90, az állami főépítész 30 napon belül adhat véleményt; ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy véleményét egyetértőnek kell tekinteni. A véleményt a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell.

(7) A településrendezési eszköz a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el.

(...)

(9) A megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásaik során érvényesíteniük kell. Az (1)–(9) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a településrendezés eszközei módosítása esetén is alkalmazni kell.”

„13. § (1) Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.”

3. A Tvt. indítvány által érintett rendelkezései:

„6. § (2) A tájhasznosítás és a természeti értékek felhasználása során meg kell őrizni a tájak természetes és természetközeli állapotát, továbbá gondoskodni kell a tájak esztétikai adottságait és a jellegét meghatározó természeti értékek, természeti rendszerek és az egyedi tájértékek fennmaradásáról.”

„7. § (1) A történelmileg kialakult természetkímélő hasznosítási módok figyelembevételével biztosítani kell a természeti terület használata és fejlesztése során a táj jelle-

gének, esztétikai, természeti értékeinek, a tájakra jellemző természeti rendszereknek és egyedi tájértékeknek a megóvását.

(2) A táj jellege, a természeti értékek, az egyedi tájértékek és esztétikai adottságok megóvása érdekében:

d) művelési ág változtatás, más célú hasznosítás csak a táj jellegének, szerkezetének, a történelmileg kialakult természetkímélő használat által meghatározott adottságoknak és a természeti értékeknek a figyelembevételével lehetséges.

(3) Külterületi ingatlan, különösen természeti terület belterületté, illetve beépítésre szánt területté minősítésére akkor kerülhet sor, ha annak következtében a táj jellege, esztétikai és természeti értéke nem károsodik helyreállíthatatlanul.”

4. Az Ötv. indítványban érintett rendelkezései:

„8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 11/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 153, 160.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005.

(VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.; 935/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1690, 1692.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben is az indítványozó által támadott Ör2. helyett az új rendelkezéseket magába foglaló, azt inkorporáló – módosított – Ör1. vonatkozásában folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Alkotmánybíróság határozataiban már többször kifejtette, hogy „a helyi önkormányzathoz való alapjogok körébe tartozik a helyi társadalmi viszonyok helyi jogi szabályozása, az önkormányzati rendeletalkotás. Ezek egyik típusa, amikor az önkormányzat törvény végrehajtására a törvény felhatalmazása alapján, a törvény keretei között alkot rendeletet.” [11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 856.; 48/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 956, 960.; 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756.]

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben, a helyi építési szabályzatok vonatkozásában a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatában a következőkre mutatott rá:

„A helyi társadalmi viszonyok között fontos szerepet töltenek be az Ét. felhatalmazása alapján alkotott helyi építésügyi szabályzatok és a településrendezési tervek, miután ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják. Ebből is következik, hogy a helyi építésügyi előírásoknak több követelménynek kell eleget tenniük: az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéséből adódóan az e tárgyban alkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a helyi építésügyi szabályzatnak és a települési rendezési tervnek figyelembe kell venni az országos településrendezési szakmai előírásokat, a település társadalmának igényét. Mindezekre tekintettel az Ét. részletesen szabályozza az építésügyi szabályzatok, a településrendezési tervek előkészítésének, egyeztetésének és elfogadásának a rendjét.

Az Ét. 9. §-a részletezi tehát a helyi építésügyi szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során érvényesítendő eljárási szabályokat, rendezi, hogy az érintett állampolgárokat, szervezeteiket, államigazgatási szerveket, települési önkormányzatokat milyen tartalommal, milyen módon, határidőben kell tájékoztatni, véleményüket kérni, véleményeltérés esetén egyeztető tárgyalást tartani, az el nem fogadott véleményekről tájékoztatást adni.” (ABH 2004, 853, 857.) Az Ét. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el, és az Ét. 9. § (9) bekezdése előírja, hogy az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendet érvényesíteni kell a rendezési tervek módosításánál is. [48/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 956, 960.]

Ahogy az Alkotmánybíróság a 7/2003. (III. 13.) AB határozatában megállapította, az Ötv. 16. § (1) bekezdéséből,

az Ét. 9. § (7) bekezdéséből és 13. § (1) bekezdéséből kitűnik, hogy „az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Ét. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít.” Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. (ABH 2003, 790, 794.)

Az Ét. ezen rendelkezései alapján tehát megállapítható, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik szabad döntési lehetőséggel a tekintetben, hogy a helyi építési előírások és településrendezési eszközök megállapításáról az Ét.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kööttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

3. Az Ét. 9. § (4) bekezdése szerint az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt, azok indoklásával együtt. A hivatalvezető által az Alkotmánybírósághoz benyújtott iratokból, azaz a bükkaranyosi képviselő-testület 2005. augusztus 5-én tartott egyeztető-tárgyalása jegyzőkönyvének, a 2005. október 27-én tartott rendkívüli ülés jegyzőkönyvének, illetve a 2005. június 21-én kelt KÖTEVIFE által tett állásfoglalás és a 2005. szeptember 12-én kelt főépítési vélemény összevetéséből megállapítható, hogy az Ör1. módosítására mind a KÖTEVIFE, mind a területi főépítési vélemény ismertetésének hiányában került sor.

Téves erre vonatkozóan a polgármester által a 2006. november 8-án kelt levelében képviselt és kifejtett álláspont, mely szerint ha az egyeztető tárgyaláson sem a KÖTEVIFE, sem a területi főépítész nem jelenik meg, és a tárgyalás időpontjáig nem mentik ki távolmaradásukat, akkor őket az Ét. 9. § (5) bekezdése alapján kifogást nem tevő véleményezőknak kell tekinteni. A törvény rendelkezéseiből és szövegének értelmezéséből kiindulva megállapítható, hogy a kifogást nem tevő véleményezőnek csak azt az érdekeltet lehet tekinteni, aki a véleményezési eljárás (és nem csak az egyeztető tárgyalás) során írásbeli véleményt nem terjesztett elő, és az egyeztető tárgyaláson sem vett részt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint

ezen konjunktív feltételek, amelyeknek együttesen kell fennállniuk és teljesülniük ahhoz, hogy a véleményezési eljárás adott szereplőjét kifogást nem tevő véleményezőnek tekinthessen a szabályozást előkészítő önkormányzat. Az Ét. teljesen egyértelmű szabálya azt írja elő, hogy az egyeztető tárgyalásra a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét meg kell hívni, nemcsak azokat, akik korábban írásos véleményt terjesztettek elő. A KÖTEVIFE vonatkozásában a konjunktív feltételek nem teljesültek, hiszen mint érdekelt államigazgatási szerv 2005. június 21-én kelt levelében egyet nem értő álláspontot terjesztett elő a véleményezési eljárásban. Ezt a szervet tehát nem lehetett volna kifogást nem tevő véleményezőnek tekinteni. A KÖTEVIFE álláspontját emellett – az Ét. 9. § (4) bekezdése szerint – az egyeztető tárgyaláson jegyzőkönyvben kellett volna rögzíteni az el nem fogadás indoklásával együtt.

4. Az egyeztető tárgyalásnak nemcsak az a szerepe, hogy azon a település polgármestere megkísérli az esetleges eltérő vélemények tisztázását, hanem e tárgyalás és annak jegyzőkönyve a véleményezési eljárás következő – és egyben záró – szakaszának, a miniszteri, illetve területi főépítési véleményezésnek az előkészítő, megalapozó anyaga. Az Ét. 9. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a véleményezési eljárás után a településrendezési eszközök vonatkozásában elfogadásuk előtt a korábban beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel és indoklásukkal együtt lehetőséget kell adni a területi (állami) főépítésnek (nagyobb települések esetén a miniszternek) véleménye 30 napon (miniszter esetén 90 napon) belül történő előterjesztésére. Az Ét. ezen rendelkezéséből megállapítható, hogy a főépítész részére nyitva álló 30 napos határidő csak a véleményezési eljárás lefolytatása után, jelen esetben azt követően, hogy az egyeztető tárgyalásról, az előterjesztett véleményekről és indoklásukról az iratokat a főépítésnek megküldték, kezdődik meg, az immáron véglegesített vagy annak szánt tervezetek vonatkozásában.

A területi (állami) főépítész véleménye figyelembe nem vételének és az ehhez kapcsolódó törvénysértés vizsgálatkor az Alkotmánybíróság az Ét. 9. § (6) bekezdésének ismertetett értelmezéséből indult ki. A hivatalvezető indítványa szerint az önkormányzat a végleges tervet 2005. szeptember 1-jén küldte meg a főépítésnek, majd a képviselő-testület 2005. október 27-én letárgyalta az Ör1. módosítását és elfogadta az Ör2.-t anélkül, hogy figyelembe vette volna a főépítész 2005. szeptember 12-én kelt, egyet nem értő véleményét. A 2005. október 27-én tartott ülés jegyzőkönyvéből és a polgármester 2006. november 8-án kelt leveléből az is megállapítható, hogy a képviselő-testülettel történő ismertetésre jelen esetben nem került sor az az indoklással, hogy a főépítész véleménye a 30 napos határidőn túl érkezett be, vonatkoztatva ezt mind az egyeztető tárgyalásra, mind pedig a korábban kelt levelekre. Ez az álláspont azonban téves, mert a területi főépítész

(illetve a miniszter) számára a véleményezési határidő csak akkor nyílik meg, ha őt a szabályozási terv vagy építési szabályzat teljes – a véleményezési eljárás eredményeként kialakított – dokumentációjának, valamennyi addig beérkezett, de el nem fogadott véleménynek és az el nem fogadás indokainak, továbbá az egyeztető tárgyalás jegyzőkönyvének megküldésével a saját véleménye kialakítására felkérlik. Ilyen – teljes körű – felkérés hiányában a 30 napos határidő el sem kezdődik. A tervek elfogadásának ezen túlmenő törvényi előfeltétele, hogy a – törvény által megszabott határidőn belül érkezett – területi főépítési vélemény ismertessék a testülettel.

5. Az Ét. 9. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a településrendezési eszköz, így a helyi építési szabályzat sem fogadható el az Ét. 9. § (2)–(6) bekezdésében előírt véleményeztetési eljárás nélkül, amelyet az Ét. 9. § (9) bekezdése szerint a településrendezési eszköz módosításánál is figyelembe kell venni és be kell tartani. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület az Ét. szabályainak megsértésével, azaz törvénysértő módon fogadta el az Ör1.-nek az Ör2. általi módosításával beiktatott szövegrészeit, mind a KÖTEVIFE, mind a területi főépítész állásfoglalásának vonatkozásában, és ezáltal eljárása során olyan garanciális jellegű, eljárási szabályokat hagyott figyelmen kívül, amelyek – betartásuk esetén – érdemben befolyásolhatták volna a rendeletben foglalt építési előírások tartalmát. Az önkormányzati rendeletalkotási eljárás során történt hibák esetén nemcsak az eljárási hiba meglétét vagy hiányát vizsgálja az Alkotmánybíróság, hanem arra is figyelemmel van, hogy a szabálytalanság érdemben befolyásolta-e a rendelet megalkotását. (986/H/1997. AB határozat, ABH 1998, 1038, 1041.)

6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör1. módosítással érintett rendelkezései – az elfogadása során alkalmazott törvénysértő eljárásra tekintettel – sértik az Ét. 9. § (4)–(7) bekezdésének rendelkezéseit, és ezáltal, mivel magasabb szintű jogszabályba, törvénybe ütköznek, ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Az Ör1.-be az Ör2.-vel beiktatott új szövegrészek, illetve a módosítások az Ör1. számos rendelkezését érintik. E szövegrészek nélkül az Ör1. rendelkezései jelentős része nem volna önállóan alkalmazható. Erre tekintettel, valamint figyelembe véve azt is, hogy az Ör1. jelenlegi szövege alkotmányellenes módon, az Ét. garanciális szabályainak megsértésével jött létre, az Alkotmánybíróság az Ör2.-vel módosított Ör1. egészét alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. A megsemmisített rendelet az Alkotmánybíróság határozatában, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdésének alkalmazásával megállapított későbbi időpontban veszti hatályát, melynek az az indoka, hogy ez alatt az idő alatt Bükkara-

nyos község önkormányzatának lehetősége lesz lefolytatni az új építési szabályzat és rendezési terv megalkotásához előírt, az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárást.

7. Az Alkotmánybíróság az indítvány azon része vonatkozásában, mely szerint az Ör2. és a módosított rendelkezések tartalmukat tekintve ellentétesek a Tvt. törvényi előírásaival, az Ör1. módosított rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát mellőzte. Az Alkotmánybíróság a fentiekben vázolt indokok alapján az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel oly mértékű alkotmányellenességet állapított meg, amely önmagában is az Ör1. módosított szövegrészeinek megsemmisítését eredményezte. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat,

ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 7/2003. (III. 13.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 17/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 32. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

### 729/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 45. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 45. §-ával összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 45. §-ával összefüggésben nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozó indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság megszüntetéséről és a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat létrehozásáról szóló 45/2001. (XII. 20.) KöViM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, vala-

mint ezzel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: T.) 45. §-a, valamint a Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság megszüntetéséről és a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat létrehozásáról szóló 45/2001. (XII. 20.) KöViM rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

A támadott rendelkezések alkotmányellenességét az indítványozó lényegében egy gazdálkodó szervezet konkrét jogsérelmére alapozza. Az előadott tényállás szerint a R. által létrehozott Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér Üzemeltető Részvénytársaság a repülőtér üzemeltetési jogaival rendelkező társasággal (Ferihegy Utasterminál Fejlesztő Kft. FUF) kötötte, hogy az általa kötött szerződések lehetetlenülés címén megszüntnek tekintik. (Az indítványozó nem azonos a FUF Kft.-vel.)

Az alkotmányellenességet illetően az indítványozó a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmét látja abban, hogy a jogalkotó nem rendelkezett kifejezetten a folyamatban levő jog-



viszonyok sorsáról, és ebben az összefüggésben kéri a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is. Ugyanebben a vonatkozásban hivatkozik a kellő felkészülési idő hiányára is, tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezések kihirdetése és hatálybalépése között mindössze 6 nap (4 munkanap) telt el.

A vállalkozáshoz való jog [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] sérelmét látja továbbá abban, hogy a T. és a R. szabályai megakadályozzák a hivatkozott társaságot abban, hogy korábbi vállalkozói tevékenységét folytassa, azaz anélkül zárja ki az azonos profilú vállalkozók sorából, hogy ez az alapjog-korlátozás másik alapjog érvényre juttatása érdekében történne.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések lehetőséget adtak a tulajdon, illetve a tulajdoni védelmet élvező vagyoni jog kártalanítás nélküli elvonására, ezáltal sértik az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat.

Az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített megkülönböztetés tilalmába ütköznek tartja azt a körülményt, hogy a támadott rendelkezések kizárólag a sérelmet szenvedett társaságra vonatkozóan tartalmazznak korlátozó rendelkezést.

Hivatkozik még az indítvány az európai közösségi versenyjog szabályaival, valamint – a sérelmet szenvedett társaság tagjának kanadai honosságára való tekintettel – a magyar–kanadai beruházásvédelmi megállapodással (1995. évi XXIII. tv.) való ellentétre, ezen keresztül pedig az Alkotmány 7. §-ának, illetve 2/A. §-ának sérelmére is.

Az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének sérelmét állítja az indítványozó arra hivatkozással, hogy a R. a működtetési tevékenység átruházási tilalmának kimondásával túllépte a felhatalmazó jogszabályként megjelölt, az államháztartásról szóló 1992. XXXVIII. törvény 91/A. § (3) bekezdésében foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a gazdasági és közlekedési miniszter véleményét.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.”

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre 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.”

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

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

„35. § (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.”

„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.”

A T.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„A koncesszió

45. § (1) Az állam a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér fejlesztésére, felújítására, karbantartására, a leszállási, repülőtér-használati díjak beszedésére, az utasforgalmat szolgáló létesítmények, valamint a poggyász, az üzem- és kenőanyag, az áruk és postai küldemények kezelésére szolgáló létesítmények üzemeltetésére (a továbbiakban együtt: működtetés)

a) az állam többségi részesedésével vagy kisebbségi részesedése esetén szavazatszöbbségi részvényével működő gazdálkodó szervezetet [Ptk. 685. § c) pontja] vagy költségvetési szervet alapít; vagy

b) a működtetés gyakorlásának időleges jogát koncessziós szerződésben engedi át.

(2) A koncessziós pályázat kiírására, elbírálására és a koncessziós szerződés megkötésére a miniszter jogosult.

(3) A pályázati kiírásnak – a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 8. §-ában foglaltakon túlmenően – tartalmaznia kell:

a) a koncessziós társaság alaptőkéjének a beruházott tőkéhez viszonyított legkisebb mértékét;

b) a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér rendeltetését;

c) az alkalmazható leszállási, repülőtér-használati díjak megállapításának módját és feltételeit;

d) a működtetés egészség- és környezetvédelmi követelményeit;

e) a pályázaton való részvétel feltételeit (pl. részvételi díj, biztosíték, a pályázó gazdálkodási, pénzügyi helyzetéről nyújtott tájékoztatás).

f) (hat.kív.)

(4) A pályázat nyertesének a koncessziós társaságot részvénytársaságként kell megalapítania, amely jogosult kereskedelmi, vendéglátó létesítmények építésére és üzemeltetésére is.

(5) A működtetés körébe tartozó tevékenységek gyakorlását a működtető harmadik személy részére nem engedheti át.

(6) A repülőtér üzemeltetésével összefüggő, az (1) bekezdésben meg nem jelölt egyéb tevékenységek (pl. földi kiszolgálás) – amennyiben nem járnak együtt a létesítmények fejlesztésével, felújításával, karbantartásával – folytatására a szerződésekre vonatkozó egyéb előírások az irányadók, azok nem minősülnek koncesszióköteles tevékenységnek.

(7) A repülőtér üzemben tartóját az általa üzemeltetett földi kiszolgáló létesítmények és berendezések használatára irányuló szerződéskötési kötelezettség terheli.”

A T.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezése:

#### „Működtetés

45. § (1) A Magyar Állam és a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér vagyongazdálkodási közteherkezelési szerződésnek – a külön jogszabályokban meghatározottakon túl – tartalmaznia kell a repülőtér fejlesztésére, felújítására, karbantartására, a leszállási, repülőtér-használati díjak beszedésére, az utasforgalmat szolgáló létesítmények, valamint a poggyász, az üzem- és kenőanyag, az áruk és postai küldemények kezelésére szolgáló létesítmények üzemeltetésére (a továbbiakban együtt: működtetés) vonatkozó kötelezettségeket és jogosultságokat is.

(2) A vagyongazdálkodási jog átruházásához az államháztartásért felelős miniszter egyetértése szükséges.

(3) A működtetést, illetve a működtetés körébe tartozó egyes tevékenységek gyakorlását a vagyongazdálkodó harmadik személy részére nem engedheti át.

(4) A repülőtér üzemeltetésével összefüggő, az (1) bekezdésben meg nem jelölt egyéb tevékenységekre (pl. földi kiszolgálás) – amennyiben nem jár együtt a létesítmények fejlesztésével, felújításával, karbantartásával – az (1) bekezdésnek a működtetés jogára vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

(5) A repülőtér üzemben tartóját – a külön jogszabályban foglaltakra is figyelemmel – az általa üzemeltetett földi kiszolgáló létesítmények és berendezések használatára irányuló, a földi kiszolgálási tevékenységre jogosult gazdálkodó szervezet vonatkozásában fennálló szerződéskötési kötelezettség terheli.”

A R.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, az indítvány szempontjából releváns rendelkezései:

„Az államháztartásról szóló – többször módosított – 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 91/A. §-ának (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján – az Áht. 90. §-a (1) bekezdésének c) pontjában és a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) 61. §-ában foglaltakra is figyelemmel, a

pénzügyminiszterrel, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterrel, valamint a belügyminiszterrel, az egészségügyi miniszterrel, a honvédelmi miniszterrel és a környezetvédelmi miniszterrel egyetértésben a következőket rendeltem el:

1. § (1) A légi forgalom irányítására és egyéb légi forgalmi szolgálatok ellátására, valamint Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér működtetésére létrehozott, központi költségvetési szervként működő Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóságot (a továbbiakban: LRI; székhelye: 1185 Budapest, Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér; alapító és felügyeleti szerve a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium) 2001. december 31. napjával megszüntetem.

(2) Az LRI megszüntetésével egyidejűleg, az LRI jogutódjaként központi költségvetési szervként megalapítom a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálatot (a továbbiakban: HungaroControl; székhelye: 1185 Budapest, Igló utca 33–35.; alapító és felügyeleti szerve a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium).

(3) A HungaroControlt – az Lt. 61. §-ának (2) bekezdése alapján – a légi forgalom irányítását és egyéb légi forgalmi szolgálatok ellátását végző szervnek jelölöm ki.

(4) Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér működtetését – az Lt. 45. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján, és figyelemmel a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 2. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglaltakra is – 2002. január 1. napjától az LRI jogutódjaként a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér Üzemeltető Részvénytársaság (a továbbiakban: Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér Rt.) végzi az alábbi körben:

a) a repülőtér fejlesztése, felújítása, karbantartása;  
b) a leszállási, repülőtér-használati díjak megállapítása és beszedése;

c) az utasforgalmat kiszolgáló létesítmények, valamint a poggyász, az üzem- és kenőanyag, az áruk és postai küldemények kezelésére szolgáló létesítmények üzemeltetése;

d) repülőtéri utastájékoztató és információs szolgálat fenntartása;

e) a repülőtéren az elsősegélynyújtó és repülés-egészségügyi szolgálat fenntartása;

f) egyéb, a részvénytársaság alapító okiratában megjelölt feladatok.

(5) A Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér Rt. a (4) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott tevékenységek gyakorlását harmadik személy részére nem engedheti át.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a R.-t a légiforgalmi irányító szolgálatot ellátó és a légiforgalmi szakszemélyzet képzését végző szervezetről szóló

83/2006. (XII. 13.) GKM rendelet 4. § (4) a) pontja 2007. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges.” [29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316, 323.] Mivel jelen ügyben az indítványozó a R. alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának b) pontja szerinti hatáskörben, absztrakt normakontrollként kérte, ezért e vonatkozásban 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 az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette, és vizsgálatát a T. 45. §-ában foglaltakra korlátozottan folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy noha az indítvány a T. 45. § egésze alkotmányellenességének megállapítását kérte, tartalmi hivatkozása csakis a jogszabályhely azon rendelkezésére vonatkozik, amely szerint „a működtetést, illetve a működtetés körébe tartozó egyes tevékenységek gyakorlását a vagyonkezelő harmadik személy részére nem engedheti át.” Ebből következően az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az indítvány tartalma alapján csak a T.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos 45. § (3) bekezdése tekintetében végezte el.

3. A Magyar Köztársaság Kormánya és Kanada Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről Ottawában, 1991. október 3-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről szóló 1995. évi XXIII. törvény kapcsán hivatkozik az indítványozó az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát csak az ott felsoroltak kezdeményezhetik. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem tartozik ebbe a személyi körbe, az Alkotmánybíróság e vonatkozásban az indítványt, mint nem jogosulttól származó indítványt az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

4. Az indítványozó álláspontja szerint a vizsgált rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jobbiztonságot. Alkotmányellenességet lát abban, hogy a jogalkotó nem gondoskodott a folyamatos jogviszonyokra vonatkozó átmeneti szabályokról, és ezzel lehetőséget adott a szabályok visszamenőleges hatályú alkalmazására. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a kihirdetést megelőző időre nem állapíthat

meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ilyen tartalma a támadott rendelkezésnek nincsen, és olyan utalást sem tartalmaz, amely szerint rendelkezését a már létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kellene, ezért a jogállamiság sérelmére hivatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. (A felkészülési idő elégtelen voltára hivatkozó indítványozói érvelés csak a R. vonatkozásában értelmezhető, mivel a T.-nek a hatályos szöveggel azonos tartalmú rendelkezése jóval az indítvány benyújtása előtt, 2002. január 1-jén lépett hatályba.)

5. További érvelésében az indítványozó a vállalkozáshoz való jog [Alkotmány 9. § (2) bekezdés], a tulajdonhoz való jog (13. §), valamint a megkülönböztetés tilalmának [70/A. § (1) bekezdés] sérelmére hivatkozik. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a T. alkotmányossági vizsgálatba bevont rendelkezése és a hivatkozott alkotmányi rendelkezések között érdemi és közvetlen összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

6. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kéri az indítványozó arra hivatkozva, hogy a jogalkotó elmulasztott átmeneti szabályokat alkotni a folyamatban lévő jogviszonyok tekintetében és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az 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 mulasztásos alkotmányértés megállapításához tehát két feltételnek, a jogalkotó jogszabályi felhatalmazással összefüggő 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 támadott rendelkezés tekintetében egyik feltétel sem állapítható meg; átmeneti szabályok megalkotására vonatkozó jogalkotói kötelezettség nem áll fenn, és ilyenre az indítványozó sem hivatkozott. A T. vizsgált rendelkezését illetően pedig a 5. pontban foglaltak szerint az alkotmányellenességet az összefüggés hiánya következtében nem találta megállapíthatónak az Alkotmánybíróság, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

7. Az indítvány tartalma alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 2/A. §-ának (a közösségi jog versenyszabályai), valamint 35. § (2) bekezdésének (jogalkotói felhatalmazás túllépése) állított sérelme csakis a R. szabályaival összefüggésben értelmezhető. Tekintettel arra, hogy a jelen határozat III/1. pontjában foglaltak szerint a R. alkotmányosságára vonatkozó vizsgálatot az Alkotmánybíróság megszüntette, az indítványnak ezen alkotmányi rendelkezésekkel összefüggő részeivel érdemben nem foglalkozott.

Budapest, 2008. február 18.

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

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

*Dr. Bragyova András 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. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

## 173/D/2005. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 339. § (1) bekezdésének „jogellenesen” fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bankbiztonsági szabályok megalkotásának elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

## Indokolás

### I.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztői a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 339. § (1) bekezdése „jogellenesen” fordulatának alkotmányellenességét elsődlegesen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapították. Az indítványozók szerint a támadott fordulat olyan tartalommal hatályosul, „amely kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában kizárja a nem vagyoni kárért való felelősség megállapítását abban az esetben, ha a felróható magatartás szakmai szokás vagy egyéb, nem jogszabályi norma megszegésével, figyelmen kívül hagyásával valósul meg”. Az indítványozók úgy vélik, hogy a jogellenességet a bírói gyakorlat akkor állapítja meg, ha létezik olyan jogszabályi rendelkezés, olyan konkrét magatartási szabály, melyet a károkozó megszegett, és amellyel összefüggésben a kár keletkezett. Erre tekintettel kérték a támadott jogszabályi rendelkezés idézett fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Fővárosi Ítéltábla által a 6.Pf.21.158/2004/3. számú jogerős ítélettel elbírált ügyükben történő alkalmazási tilalmának kimondását. Ebben az ügyben a bíróság elutasította egy bankrablás során életét veszített ügyfél hozzátartozóinak a pénzügytel szemben támasztott kártérítési igényét arra hivatkozással, hogy nem volt olyan jogszabályi előírás, melyet a bank megszegett volna, mulasztása nem volt megállapítható, így a kártérítés egyik alapfeltétele – a jogellenesség – hiányzik. Hivatkoztak továbbá arra, hogy a „jelenlegi helyzet alkotmányellenes diszkriminációt” [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] is megvalósít, indokolatlanul különbséget téve azok között, akik olyan magatartás miatt szenvedtek kárt, melyekre vonatkozóan a jogalkotó gondoskodott az elvárható magatartási szabályok kodifikálásáról, illetve akik tekintetében a jogalkotó ezen kötelezettségének nem tett eleget. Emellett az indítványozók jogi képviselője az alkotmányjogi panasztól elkülönülten, a kiegészítő indítványával megerősítetten azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: az állam a jogalkotás elmulasztásával – tehát azzal, hogy nem írta elő jogszabályban a bankbiztonság minimális követelményeit – nem teljesítette életvédelmi kötelezettségét, mely álláspontja szerint az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének, és az 54. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.

### II.

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

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.”

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

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

2. A Ptk.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„339. § (1) Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány pontosan mire irányul, annak mi a pontos tartalma. Megállapította, hogy az indítványozók egyrészt alkotmányjogi panaszt, másrészt a panasztól teljesen függetlenül mulasztás megállapítása iránti kérelmet terjesztettek elő.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

2.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja: Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók a Fővárosi Ítéltábla jogerős határozatát 2004. december hó 29. napján vették kézhez, és indítványuk 2005. február hó 10-én, azaz 60 napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Az alkotmányjogi panaszukban az indítványozók megjelölték a jogerős határozatban is alkalmazott jogszabályi rendelkezést, megjelölték az Alkotmány azon szakaszait, melyeket álláspontjuk szerint a támadott rendelkezés sért, valamint csatolták az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős ítéletet is. Ezért az alkotmányjogi panasz a jogszabály által támasztott formai követelményeknek megfelel.

2.2. Érdemben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben az alábbiakra mutat rá. Az indítványozók a polgári jogi kártérítési felelősség egyik feltételének, a jogellenességnek a bírói gyakorlatát és a konkrét esetben való alkalmazását kifogásolták. Az indítványozók álláspontjával szemben azonban a bírói gyakorlat – éppen a kártérítési felelősség általános alakzata (Ptk. 339. §-a) alapján – a kárt okozó (a bekövetkezett kárral ok-okozati összefüggésben álló) magatartás jogellenességét vélelmezi, azaz főszabályként minden károkozó magatartás jogellenes, és ezáltal tilos. Kivétel az, ha jogszabály egy adott károkozást kifejezetten megenged (jogos károkozás), vagy a károkozó valamely jogszabályban biztosított jogát gyakorolja. Ez pedig azt eredményezi, hogy a kár bekövetkezésének és az ok-okozati összefüggésnek a bizonyítása után a jogellenességet a károsultnak az eljárás során nem kell bizonyítania, a károkozó az, aki kimentheti magát (exculpatio), ha bizonyítja, hogy konkrét jogszabályi felhatalmazás alapján az adott károkozás jogos volt, vagy – ha a károkozás jogosságát nem tudja bizonyítani – hogy az adott magatartás (mulasztás) neki nem felróható (ő a károkozásban vétlen). A bírói gyakorlat egységesítése – mind a jogellenesség, mind a vétkesség (felróhatóság) mind pedig e kettő egymáshoz való viszonya (elhatárolása) vonatkozásában – a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos feladata.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt abból a szempontból vizsgálta meg, hogy van-e érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozók által támadott rendelkezés „jogellenesen” fordulata és az Alkotmány hivatkozott rendelkezései [Alkotmány 2. § (1) bekezdése, és a 70/A. § (1) bekezdése] között.

3.1. A jogállamiság alkotmányos követelményét az Alkotmánybíróság már számos határozatában [legelőször a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban] értelmezte. Ezek szerint a Ptk. 339. § (1) bekezdésének „jogellenesen” fordulata nem hozható a jogállamiság elvével érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggésbe az indítványozók által megjelölt azon indok alapján, hogy „megengedhetetlen, hogy a kárt szenvedettek kártérítésre való jogának érvényesíthetősége attól függjön, hogy a jogalkotó képes-e a társadalmi változásokat nyomon követni, vagy sem”. A jogalkotó nem képes valamennyi élethelyzetre vonatkozóan kellő időben jogszabályt alkotni, sőt nem is feltétlenül kívánatos, hogy minden egyes életviszonyt, magatartási normát jogszabály rendezzen.

3.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatára utalva – az alábbiakra mutat rá. Személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.]. Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta a hátrányos megkülönböztetés tilal-

mának [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése] az indítványozók által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában. Az indítványozók szerint „hátrányos megkülönböztetéshez vezet az, hogy a kártérítéshez juthatnak azon károsultak, akik olyan magatartás miatt szenvedtek kárt, amelynek vonatkozásában a jogalkotó gondoskodott az elvárható magatartási szabályok kodifikálásáról, míg elesnek a kártérítéshez való jog érvényesíthetőségének lehetőségétől azon károsultak, akik olyan magatartás miatt szenvedtek kárt, amelynek vonatkozásában a jogalkotó ezen kötelezettségének megfelelő időben eleget nem tett.” Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogosult kör, azaz egy konkrét jogellenes magatartás miatt kárt szenvedettek köre ebben az összefüggésben egységes, vele szemben a jogalanyok más csoportja nem határozható meg, a megkülönböztetésnek nincs viszonyítási alapja. Ebből következőleg a támadott rendelkezés és a diszkrimináció alkotmányi tilalma között alkotmányjogi szempontból értékelhető, érdemi, közvetlen összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.]. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 70/A. § (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.

4. Ezt követően az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítása iránti kérelmet vizsgálta meg.

4.1. A 4/1999. (III. 31.) AB határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a mulasztással kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az (...) Abtv. 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. (...) Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 227, 231.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998. május 222, 225.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmánysértő 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, 56–57.)

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében eljárva vizsgálta meg, hogy fennáll-e az indítványozók által állított jogalkotói mulasztás és az ebből eredő alkotmányellenes helyzet.

4.2. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt vizsgálta, hogy fennáll-e az indítványozó által megjelölt jogalkotói mulasztás abban a tekintetben, hogy az állam nem írta elő jogszabályban a bankbiztonság minimális követelményeit, és ezáltal nem teljesítette életvédelmi kötelezettségét.

4.2.1. A Ptk. 339. § (1) bekezdésének „jogellenesen” fordulatával összefüggésben – a 2.2. pontban foglaltakon túl – az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. A károkozó magatartások jogellenessége normatív és objektív kategória, mely a jogrendet sértő, jogszabályba ütköző magatartást vagy helyzetet jelent. Károkozást tiltó jogszabály vagy a kármegelőzés kötelezettségét előíró norma a jogi absztrakció különböző fokán fogalmazható meg: lehet nagyon tág keretnorma (generálklauzula), egy tipikus tényállási körre szűkített különös szabály, vagy akár meghatározott jogalany meghatározott magatartását tiltó vagy előíró norma is. Ennek megfelelően egy károkozás jogellenessége is lehet többretegű, ütközhet akár mindhárom szintű jogszabályba. De ha konkrét vagy különös norma nem lévén, azokba nem ütközhet, a jogellenesség megállapításához elegendő a károkozás általános tilalmába (Ptk. 339. §) ütközés is. A történeti és elméleti jogfejlődés eredményeként éppen ezért szerepel a kódexben a károkozás általános tilalma, a kártérítési felelősség általános szabálya.

4.2.2. Hasonló a helyzet „az elvárható magatartási szabályok kodifikálása” tekintetében is. A valamennyi polgári jogviszonyban irányadó legáltalánosabb elvárhatósági mértéket alapvető követelményként a Ptk. 4. § (4) bekezdése írja elő, ezt ismétli meg a kártérítési jogviszonyok vonatkozásában a Ptk. 339. § (1) bekezdés második mondata: (a károkozó) „mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható”. Nincs akadálya, hogy egyes életviszonyokra nézve külön jogszabályok különös (vagy akár konkrét) elvárhatósági mértéket szabjanak.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az „elvárható” bankbiztonságra vonatkozó szabályokat, és megállapította, hogy annak a Ptk. 339. § (1) bekezdés második mondatában foglalt általános szabály alatt is további három szintje határozható meg:

Az első szintet a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról 1996. évi CXII. törvény jelenti, melynek 13. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a pénzügyi intézmény – a pénzügyi holding társaság kivételével – csak olyan helyiségben működhet, amely megfelel a külön jogszabályban meghatározott biztonsági és ügyfélszolgálati követelményeknek. Ez a törvény sem a külön jogszabály szintjére, sem a szabályozás határidejére vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezést, így – bár 2001-ig ilyen jogszabály nem született – ezzel összefüggésben alkotmányos mulasztás nem állapítható meg. Ekkor a tőkepiacról szóló

2001. évi CXX. törvény 451. § (1) bekezdés c) pontja felhatalmazta a Kormányt arra, hogy rendeletben állapítsa meg az elszámolóház tevékenységének részletes személyi, tárgyi és biztonsági feltételeit. E felhatalmazó rendelkezés alapján külön jogszabálynak minősül a bankok által is végzett „befektetési és az árutőzsdei szolgáltatási tevékenység, az értékpapír letéti őrzés, az értékpapír letétkezelés, valamint az elszámolóházi tevékenység végzéséhez szükséges személyi, tárgyi, technikai és biztonsági feltételekről” szóló 283/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.), mely általánosságban határozza meg a banki személyi, tárgyi, technikai, biztonsági feltételeket, a mechanikai-fizikai, az elektronikai, az informatikai rendszer, továbbá a pénz- és értéktárolás és kezelés védelmét.

A szabályozás második szintjét a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 10/2001. számú ajánlása képezi, mely részletesen szabályozza a pénzügyi szervezetek működésének szakmai biztonsági feltételeit. E feltételek nem jogszabályi előírások, de mint a szakhatóság által a pénzügyi szervezetek irányában megfogalmazott ajánlások (szakmai szokások), a „bankbiztonsági elvárhatóság” további tartalmának tekintendők.

A szabályozás harmadik szintjét a Magyar Biztosítók Szövetsége által kidolgozott „Biztonságtechnikai Útmutató” képezi, mely a betöréses lopás-rablásbiztosítási kockázatok kezelésére irányadó és szintén a bankbiztonságra vonatkozó szakmai követelménynek minősül. Ezen részletszabályok tartalmazzák többek között a pénzügyi behatolásjelző rendszerek tervezésénél figyelembe veendő, illetve a figyelmeztető eszközökre vonatkozó követelményeket, a támadásjelzőkre vonatkozó előírásokat, a táv- és videó felügyeleti rendszer követelményeit, az értéktárolókkal és értékőrző termekkel kapcsolatos mechanikai védelmi elvárásokat, illetve a pénz- és értékszállítás – nemzetközi tapasztalatokat is felhasználó – jelenlegi szakmai „elvárhatósági” szabályait.

4.2.3. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt alapjogvédelmi szabály, valamint az 54. § (1) bekezdésében foglalt élethez és emberi méltósághoz való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság utal a 64/1991. (XII. 10.) AB határozatára, melyben rámutatott arra, hogy „az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – a 8. § (1) bekezdésével összhangban – »az állam elsődendő kötelességévé« teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztelőben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről” (ABH 1991, 297, 302.).

Az Alkotmánybíróság által a 4.2.1. és a 4.2.2. pontokban feltárt Ptk.-beli általános szabályok, a kötelező erővel bíró külön törvények és az azok végrehajtásáról szóló Korm.r., továbbá az írott jognak nem minősülő, de szakmai szokásként kötelező ajánlás és az útmutató, melyek

egyaránt a bankbiztonságra vonatkozó szabályrendszer, az „elvárhatósági mérték” részét képezik.

Egyfelől nem helytálló tehát az indítványozónak azon hivatkozása, hogy a bankbiztonsági szabályrendszer teljességgel hiányzik. Másfelől annak megállapítása, hogy az állam életvédelmi kötelezettségének eleget tesz-e a hatályos szabályozás megalkotásával, azaz hogy a biztonsági szint, melyet a jogalkotó és a szakmai szabályok el kívánnak érni, megfelelő-, illetve elegendő-e, nem alkotmányossági kérdés. A teljes biztonság elve alkotmányos követelményként nem létezik, a nagyobb biztonság is legfeljebb jogalkotói és jogalkalmazói, valamint gyakorlati cél, illetve törekvés lehet. Kétségtelen, hogy maga a Korm.r. is általános szinten szabályoz, kazuisztikus, részletező technikai, illetve mechanikai-fizikai szabályokat nem tartalmaz, ez azonban nem tekinthető olyan súlyú jogalkotói mulasztásnak, amely alkotmányellenes helyzetet eredményezne. Az Alkotmánybíróság – jelen határozat indokolásának 4.2.1. pontjára is figyelemmel – ismételten rámutat arra, hogy a polgári jogi felelősség rendszerében minden károkozás jogellenes, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. Ez tehát azt jelenti, hogy a jogellenességet magának a károkozásnak a ténye alapozza meg. Éppen a Ptk. 339. §-ában foglalt és támadott „jogellenesen” kifejezés hiánya eredményezhetné adott esetben a felelősségi rendszer nem teljes körű szabályozottságát.

4.2.4. A banki alkalmazottak és ügyfelek élethez való jogának, személyi és vagyoni biztonságának védelme a bankok közvetlen kötelezettsége. Ehhez kapcsolódnak közvetve az állam életvédelmet is ellátó intézményei (rendőrség, mentőszolgálat, sürgősségi egészségügyi ellátás stb.). Természetesen egyetlen pénzügyi intézmény sincs elzárva attól, hogy a javasolt biztonsági szintet növelve, az elvárhatóság szintje fölött más, kiegészítő rendszereket és berendezéseket alkalmazva még biztonságosabbá tegye fiókjait, és ezzel versenyelőnyre tegyen szert. A polgári jogi értelemben vett „adott helyzetben általában elvárhatóság” körében annak vizsgálata, hogy az adott pénzügyi intézmény mulasztott-e, vagy hogy alkalmazott-e elegendő biztonsági berendezést és módszert a bankrablás megakadályozására, kizárólag a polgári bíróság feladat- és hatáskörébe tartozik. Az ítélkezési gyakorlat (a jogalkalmazás) lehetősége és felelőssége, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség általános szabályát (generálklauzuláját) és a külön törvényi, kormányrendeleti és szakmai elvárhatósági szabályokat alkalmazva a bankbiztonsági elvárhatóság mértékét meghatározza, szükség esetén szigorítsa és ezzel a bankokat magasabb biztonsági szint teljesítésére készítse. A polgári jogi kártérítési felelősség „általános alakzata” és az elvárhatósági mérték különös szabályai együttesen biztosítják ezt a lehetőséget a jogalkalmazó bíróságok számára. Ezen túlmenően az Alkotmánynak az indítványozó által megjelölt – az állam életvédelmi kötelezettségét megfogalmazó – rendelkezéseiből [Alkotmány 8. § (1) bekezdés, 54. § (1) bekezdés] nem vezethető le az államnak olyan kötelezettsége, hogy mindenre kiterjedő részletességgel, kazuisztikusan, az életviszonyok minden területét

aprólékosan rendező (ráadásul „naprakész”) jogszabályokat kellene alkotnia, melyek megsértése konkrét jogellenességet eredményez. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jogalkotónak az indítványozó által vélt – az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének, valamint az 54. § (1) bekezdésének sérelmében megnyilvánuló – alkotmányértő mulasztását nem találta fennállóknak, ezért a mulasztás megállapítása iránti kérelmet elutasította.

5. Mivel az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt, valamint a mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezés konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935–936.).

Budapest, 2008. február 19.

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

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

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

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

*Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,*     *Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró             alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*     *Dr. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró                     alkotmánybíró

## 549/D/2005. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása, valamint alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta az alábbi

#### h a t á r o z a t o t :

1. Alkotmánybíróság a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 3. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint ezzel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek – az indítvány benyújtásakor hatályos – 273. § (5) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.20.251/2005/2. számú, Pfv.E.20.669/2005/2. számú, Pfv.E.20.754/2005/2. számú, Pfv.E.21.367/2005/2. számú és Pfv.E.21.500/2005/2. számú végzései, továbbá Pfv.VI.22/194/2006/4. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyek a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ktvr.) 3. § (1) bekezdésének, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 273. § (5) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kérték. Az indítványok tárgybeli azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az indítványozók utólagos normakontroll hatáskörben a Ktvr. 3. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint „azzal, hogy a kisajátítási eljárás keretében kötött közérdekű adásvételi szerződés kötelező tartalmát a kártalanítás tekintetében nem a kisajátítási törvényben határozattal történő tulajdonelvonással egyezően határozza meg”, a támadott rendelkezés sérti a köz- és magántulajdon egyenjogúságának az Alkotmány 9. §-ába foglalt elvét, a tulajdon elvonásának a 13. § (2) bekezdésében írt szabályát, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőséget, valamint a diszkriminációnak az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt tilalmát.

Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktvr. szabályait a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 42. § (1) bekezdése 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. A Ktv. 3. § (1) bekezdése a Ktvr. támadott rendelkezésével megegyező tartalmú szabályozást tartalmaz. 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.; 4/1999.



(VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.] A hatályon kívül helyezett Ktvr. helyébe lépő Ktvr. szabályainak azonossága folytán az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a hatályos rendelkezések tekintetében folytatta le.

1.2. A fenti alkotmányossági indokok alapján kérték az indítványozók a Ktvr. 3. § (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is. Nézetük szerint az alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói mulasztás abban áll, hogy a jogalkotó a közérdekű adásvétel esetében a „kártalanítást” nem a hatósági határozat útján történő kisajátítási kártalanítással megegyező módon szabályozta.

1.3. Egyes indítványok a Pp. 273. § (5) bekezdésével összefüggésben is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérik az Alkotmánybíróságtól. Érvelésük szerint „a felülvizsgálati kérelmet elutasító egyesbírói döntés érdemi és nem eljárásjogi határozat” ezért ellene jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani. A jogorvoslati lehetőség hiánya sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot, valamint az Alkotmány 47. § (2) bekezdését. (Ez utóbbi rendelkezés szerint „a Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek”.)

1.4. Az indítványozók a Legfelsőbb Bíróságnak a rendelkező részben felsorolt, felülvizsgálati eljárásban hozott határozatai ellen előterjesztett alkotmányjogi panasz keretében kérik az Alkotmánybíróságtól az absztrakt normakontroll keretében támadott jogszabályok alkalmazási tilalmának kimondását.

## II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdon-  
hoz való jogot.

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

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

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a terüle-  
tén 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,  
vagyon, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbség-  
tétel nélkül.”

A Ktvr.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, táma-  
dott rendelkezései:

„3. § (1) Az ingatlan tulajdonjogát kisajátítással akkor  
lehet megszerezni, ha az adásvétel útján nem lehetséges.

(2) Az adásvételi szerződés megkötését különösen ab-  
ban az esetben kell meghíusultnak tekinteni, ha

a) a kisajátítást kérő ajánlatát a tulajdonos vagy más  
kártalanításra jogosult a kézhezvételtől számított 30 napon  
belül nem fogadja el, illetőleg arra nem nyilatkozik; vagy  
b) a tulajdonos vagy más kártalanításra jogosult szemé-  
lye bizonytalan, illetőleg az ingatlan tulajdonjogával  
összefüggésben per van folyamatban; vagy

c) a tulajdonos lakóhelye, tartózkodási helye, illetőleg  
székhelye ismeretlen vagy az adásvételi ajánlat közlése a  
tulajdonos egyéb körülményei folytán rendkívüli nehéz-  
séggel vagy számottevő késedelemmel járna.

(3) A kisajátítással az ingatlan az állam vagy a helyi ön-  
kormányzat tulajdonába kerül.

(4) A kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött  
adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási  
eljárás során megállapított kártalanítással megegyezően  
adó- és illetékmentes.”

A Ktvr. hatályos rendelkezése:

„3. § (1) Kisajátításnak akkor van helye, ha

a) a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fenn-  
álló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, vagy – külön-  
törvény alapján – a közérdekű használati jog, vezetékjog,  
szolgalmi jog alapításában a tulajdonossal nem jött létre  
megállapodás, illetve e jogokat az illetékes hatóság nem  
engedélyezte;

b) az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel  
– törvényben meghatározott esetben csere – útján nem le-  
hetséges;

c) a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott  
ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a közérdekű cél meg-  
valósítására több ingatlan alkalmas, annak más ingatlanon  
való megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna; és

d) a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi  
előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen  
meghaladják. Ennek mérlegelése során a közigazgatási  
hivatal a közérdekű tevékenység jelentőségét, így különö-  
sen a terület fejlődésére gyakorolt hatását, a tevékenység-  
gel, szolgáltatással ellátásra kerülők számát, a foglalkozta-  
tásra gyakorolt hatását és az ingatlan jellemzőit kell egybe-  
vetnie, kulturális örökségvédelmi érték, természetvédelmi  
érték esetén annak jelentőségét és a tulajdonelvonás ará-  
nyosságát kell vizsgálnia.”

## III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az indítványozók a támadott rendelkezések alkotmányellenességét arra hivatkozva állítják, hogy azok „a kisajátítási eljárás keretében kötött közérdekű adásvételi szerződés kötelező tartalmát a kártalanítás tekintetében nem a kisajátítási törvényben határozattal történő tulajdonelvonással egyezően” határozzák meg. A Ktv. 3. § (1) bekezdésének *b*) pontja szerint kisajátításnak akkor van helye, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel ... útján nem lehetséges. Az említett adásvétel nem része a kisajátítási eljárásnak, annak ellenére, hogy ezt (pontosabban ennek megíiusulását) a Ktv. a kisajátítási eljárás lefolytatása feltételeként határozza meg, a szerződésre a Polgári Törvénykönyv adásvételre vonatkozó szabályai az irányadók. Ebből következően értelmezhetetlen az indítványozók által említett „kisajátítási eljárás keretében kötött közérdekű adásvételi szerződés” fogalma éppen úgy, mint „a szerződés kötelező tartalma a kártalanítás tekintetében”. A Ktv. 3. § (1) bekezdés *b*) pontjában szereplő adásvétel – a tulajdonos rendelkezési jogát tiszteletben tartva – kívül esik a csak „végső eszközként alkalmazható kisajátítás, mint közhatalmi aktus körén, ebből következőleg nem hozható összefüggésbe az indítványozók által hivatkozott alkotmányi rendelkezésekkel sem.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a vonatkozásban elutasította.

2. Eljárása során megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy az indítványok benyújtását követően az Országgyűlés megalkotta a Polgári perrendtartás módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvényt, amelynek 1. §-a és 14. §-a a Pp. XIV., „Felülvizsgálat” címet viselő fejezete helyébe új szabályokat alkotott. [A Pp. újonnan megállapított 270. § (1) bekezdése szerint „Ha törvény másképp nem rendelkezik, a a felülvizsgálati eljárás során a Legfelsőbb Bíróság az általános szabályok alkalmazásával jár el”.] Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért a Pp. 273. § (5) bekezdésére vonatkozó indítványok tekintetében az eljárást az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmány-

bírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, is egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 48. § (2) bekezdése alapján a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket (feltételeket) az alkotmányjogi panasz elbírálása során együttesen kell értelmezni és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.; 663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1228.] A 663/D/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ha a felülvizsgálati bíróság határozata nem érdemi, akkor az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem állnak fenn az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételei. (ABH 2003, 1223, 1229.) Az Abtv. 48. § (2) bekezdésében hivatkozott jogerős határozat alatt az ügydöntő érdemi határozatot kell érteni, az ilyen határozattal szemben van mód – annak kézhezvételét követő 60 napon belül – alkotmányjogi panasz előterjesztési. (870/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1634, 1637.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beadványok nem felelnek meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek, mert a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése, vagy a jogerős ítéletet hatályában fenntartó határozata nem tekinthető az indítványozó jogvitás ügyében meghozott érdemi döntésnek. Az ügy szempontjából jogerős határozatot a másodfokú bíróságok hozták, melyek ellen az indítványozók nem éltek alkotmányjogi panasszal.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását kérő alkotmányjogi panaszokat az Ügyrend 29. § *e*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró      *Dr. Lenkovic Barnabás* s. k., előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

**630/B/2005. AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

## határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 235. § (1) bekezdése második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az első fokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.21.706/2004/2. sz. jogerős végzése vonatkozásában benyújtott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 235. § (1) bekezdése második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az első fokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## Indokolás

## I.

1. Az indítványozó polgári peres eljárásban a fellebbezési szakban kívánt olyan bizonyítékot benyújtani, amely már az elsőfokú határozat meghozatala előtt is rendelkezésére állt. A másodfokú bíróság ezen bizonyítékot a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 235. § (1) bekezdése alapján nem vette figyelembe, az indítványozó számára kedvezőtlen elsőfokú döntést helybenhagyta. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz, amely megállapította, hogy az alsóbbfokú bíróság a Pp. 235. § (1) bekezdését helyesen alkalmazta, így a döntés meghozatalakor hatályos és alkalmazandó Pp. 270. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálat befogadásához szükséges érdemi jogszabálysértés nem állt fent. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet Pfv.E.21.706/2004/2. sz. végzésével elutasította.

2. Az indítványozó utólagos normakontroll iránti kérelmet és alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, a Pp. 235. § (1) bekezdésének több alkotmányos rendelkezésbe ütközését állítva. Az indítvá-

nyozó álláspontja szerint a Pp. 235. § (1) bekezdése második mondatában foglalt „ha az új tény vagy az új bizonyíték az elsőfokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében nevesített, a bíróság előtti egyenlőséghez való jogot azzal, hogy egyes személyeket megakadályoz abban, hogy bizonyítékaikat a bíróság elé terjesszék a fellebbezési szakaszban.

Az indítványozó álláspontja szerint továbbá az, hogy a Pp. 235. § (1) bekezdés második mondata értelmében a fellebbezési szakaszban új bizonyíték előadására, illetve új tény állítására csak akkor kerülhet sor, ha az előterjesztő arról csak az elsőfokú határozat meghozatala után szerzett tudomást, sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, mivel azt aránytalanul korlátozza. Kifejtette, tekintettel arra, hogy a támadott jogszabályhely a jogorvoslathoz való alapjogot korlátozza, az azt beiktató törvény elfogadására csak a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának igenlő szavazatával kerülhetett volna sor, ennek hiányában sérül az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének második mondatában foglalt alkotmányos rendelkezés.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszát arra alapította, hogy a Pp. 235. § (1) bekezdése második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az első fokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata sérti a fent említett két alkotmányos alapjogot, és ezen alkotmánysértő jogszabályhely alkalmazása folytán sérült az ő bíróság előtti egyenlőséghez, valamint jogorvoslathoz való joga, olyan szinten, „amely már az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is sérti, mivel ez azt deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam, de ez azt a követelményt is magában foglalja, mint többen a kevesebbet, hogy van jogrend, igazságszolgáltatás, de ahol ilyen a jogi szabályozás és ez alapján ilyen jogerős ítéletek születhetnek, ott nem valósul meg a jogállamiság Alkotmányban deklarált volta.” Az indítványozó kérte alkotmányjogi panasz alapján a Pp. 235. § (1) bekezdésére vonatkozóan a konkrét ügyében való alkalmazási tilalom kimondását is.

## II.

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

„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 jogorvoslással élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. A Pp. indítványban támadott rendelkezése:

„235. § (1) (...) A fellebbezésben új tény állítására, illetve új bizonyíték előadására akkor kerülhet sor, ha az új tény vagy az új bizonyíték az elsőfokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – reá kedvezőbb határozatot eredményezett volna.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az, hogy „a Pp. 235. § (1) bekezdése „»időbeli«, illetve peren belüli” korlátozást alkalmaz a fellebbezési szakban előterjeszhető új tények és bizonyítékok körében, sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt, a bíróság előtti egyenlőséghez való jogot. Az Alkotmánybíróság 191/B/1996. AB határozatában rögzítette, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése „a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogának érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik.” (ABH 1997, 629, 631.) A Pp. mindenkire nézve kötelező érvényű norma, annak 235. § (1) bekezdése alapján senki nem terjeszthet elő olyan tény, bizonyítékot a fellebbezési szakaszban, amelyről már az elsőfokú határozat előtt tudomása volt. A Pp. 235. § (1) bekezdése második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az első fokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata a „fellebbező fél” tudomásáról szól, de a Pp. 244. § (1) bekezdése kifejezetten kiterjeszti a 235. § (1) bekezdésének alkalmazhatóságát a csatlakozó fellebbezésre is, így a „másik fél” sem kerülhet a fellebbező félnél előnyösebb helyzetbe, mivel rá ugyanúgy vonatkozik az új tények, bizonyítékok előterjesztését szabályozó norma. A Pp. 235. § (1) bekezdésének támadott fordulata tehát egyik felet sem helyezi a konkrét esetben a másik félnél, illetőleg absztrakt szinten nézve, azonos perbeni pozícióban lévő másik személynél (azaz a mindenkori másik félnél) előnyösebb jogérvényesítési helyzetbe. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 235. § (1) bekezdése második mondatának „ha az új tény vagy az új bizonyíték az elsőfokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására” fordulata nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított, a bi-

róság előtti egyenlőséghez való alapjogot, ezért az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta saját korábbi gyakorlata alapján a jogorvoslathoz való jog tartalmát és ezzel kapcsolatban azt, hogy a Pp. 235. § (1) bekezdése második mondatának támadott fordulata az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog korlátozásának minősül-e.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog „immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez (...) fordulás lehetősége.” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.] Az Alkotmánybíróság több határozatában is rögzítette, hogy „az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdése szerint a mindenkit megillető jogorvoslati jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatékony jogvédelem meglétének követelményét jelenti.” [21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 236, 272.] A 498/D/2000. AB határozat szerint „az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog a jogalkotóval szemben azt a követelményt támasztja, hogy jogszabály biztosítsa mindazok számára, akiknek jogát, jogos érdekét a bíróság, közigazgatási szerv vagy más hatóság határozata sérti a magasabb szintű fórumhoz, illetőleg más szervhez való fordulás lehetőségét a döntés felülvizsgálata érdekében.” (ABH 2003, 1202, 1208.) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez szükséges a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [286/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.]

A Pp. 235. § (1) bekezdésének támadott fordulata a másodfokú eljárásban előterjeszhető bizonyítékok előadását köti feltételekhez. Ezzel a szabályozással azonban a jogalkotó nem érintette a jogorvoslathoz való jog tartalmát, a magasabb bírói fórumhoz való fordulás lehetősége érintetlenül fennáll.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által felhívott Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog és a Pp. 235. § (1) bekezdésének második mondatában foglalt támadott rendelkezés között nincsen alkotmányos összefüggés. Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 57. § (5) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló, és ennek alapján az érintett rendelkezés megsemmisítését kérő indítványt elutasította.

3. Az indítványozó álláspontja szerint, mivel a támadott rendelkezés a jogorvoslathoz való jog korlátozását jelenti, annak meghozatalára csak az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint, a jelenlévő országgyűlési képviselők

lők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel kerülhetett volna sor. Tekintettel arra, hogy a Pp. 235. § (1) bekezdésének érintett fordulata a fentiek szerint nem képezi a jogorvoslathoz való jog korlátozását, az nem hozható kapcsolatba az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének második mondatában foglalt jogszabály-alkotási szabállyal. Alkotmányos összefüggés hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Pfv.E.21.706/2004/2. számú legfelsőbb bírósági végzéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz megfelelő-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése 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. § (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.].

A 23/1991. (V. 18.) AB végzésében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a „egyéb jogorvoslati lehetőségek» alatt kizárólag a rendes jogorvoslatokat kell érteni.” (ABH 1991, 361, 362.) A 663/D/2000. AB határozatában (ABH 2003, 1223.) az Alkotmánybíróság kifejezetten rögzítette, hogy „ha a felülvizsgálati bíróság határozata nem érdemi» (ABH 1998, 306, 310–311.), akkor az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem állnak fenn az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételei.” (ABH 2003, 1223, 1229.)

Az indítványozó beadványából kiderül, hogy ügyében a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 2004. május 19. napján 56.Pf.28.687/2003/3. számon jogerős határozatot hozott. Ez ellen az ítélet ellen nyújtotta be az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, melyet a Legfelsőbb Bíróság a jelen alkotmányjogi panasszal támadott Pfv.E.21.709/2004/2. számú végzésével elutasított.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával egyezően (pl. 663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1229.; 870/D/2004. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637–1638.) megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés nem minősül az ügy érdemében hozott döntésnek.

A fentiek alapján így a támadott, Pfv.E.21.706/2004/2 számú végzés az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek nem felel meg, az ellen alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincsen helye.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § e) pontja értelmében visszautasította és mellőzte a konkrét ügyben való alkalmazás tilalmának megállapítását.

Budapest, 2008. február 5.

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

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

*Dr. Bragyova András* 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. Lenkócs Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

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

## 915/E/2005. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Kiss László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### határozatot:

Az Alkotmánybíróság elutasítja azt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, mely szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, valamint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény keresetindítási lehetőséget biztosító rendelkezései nem szólnak arról, hogy a keresetlevél előterjesztése esetén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 105. § (4) bekezdése alkalmazható-e.

## Indokolás

## I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban Ptk.), a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: régi Gt.), a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: régi Ctv.), valamint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) keresetindítási lehetőséget biztosító rendelkezései tekintetében. Az indítványozó úgy véli, hogy a támadott jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 105. § (4) bekezdése a keresetindítást szabályozó határidők esetén alkalmazható-e. A Pp. 105. § (4) bekezdése szerint a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták. Az indítványozó álláspontja szerint a keresetindítás határidejére – a 4/2003. Polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: PJE.) meghozataláig – a Pp. 105. § (4) bekezdése alkalmazható volt, azonban a PJE. ezt a lehetőséget megszüntette. Álláspontja szerint a támadott jogszabályokban szereplő keresetindítási határidők szabályozása tekintetében mulasztás áll fenn, mert nem rendelkeznek arról, hogy a Pp. 105. § (4) bekezdése a kereset benyújtása esetére alkalmazható-e, ami az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének, valamint a 70/A. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy álláspontja szerint a mulasztás folytán a jogszabályok hátrányosan különböztetik meg a személyeket a lakóhelyük és tartózkodási helyük tekintetében. Véleménye szerint, aki a bíróság közelében lakik az a határidő utolsó napján is be tudja vinni a keresetlevelét a bíróságra, aki azonban a bíróságtól távoli lakóhelyen él, az csupán a postára adást választhatja, ami több napot is igénybe vehet, ezáltal bizonytalan, és a fél részére nyitva álló igényérvényesítési határidőt is megrövidíti. Mindezekre tekintettel az indítványozó mulasztás megállapítását és a vélt alkotmányellenes helyzet megszüntetését kérte.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„70/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 Pp.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„105. § (4) A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták.”

3. A PJE. határozatnak az indítvánnyal érintett rendelkező része:

„A keresetlevél benyújtására a jogszabályban megállapított határidő számítására – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 105. § (4) bekezdésben foglaltak nem alkalmazhatók.

A keresetlevél késedelmes benyújtása esetén, ha a keresetlevél előterjesztésére megállapított határidő – jogszabály kifejezett rendelkezése folytán – jogvesztő, vagy a mulasztás kimentésére előírt igazolással (Pp. 107–110. §) a fél nem él, illetőleg az alaptalan, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül hivatalból el kell utasítani [Pp. 130. § (1) bekezdés *h*) pont], ennek elmaradása esetén a pert meg kell szüntetni [Pp. 157. § *a*) pont].

Ha a keresetlevél késedelmes benyújtása nem vezet jogvesztésre, és a jogszabály a mulasztás orvoslására nem ír elő igazolást, a mulasztás jogkövetkezményéről az ellenérdekű fél elévülési kifogása alapján az ügy érdemében hozott ítéletben kell dönten.

A kifejtettek irányadóak a bírósági nemperes eljárás megindítására előterjesztett kérelemre is.

A Legfelsőbb Bíróság PK 13. számú polgári kollégiumi állásfoglalásának III. pontja e jogegységi határozat közzétételétől nem alkalmazható.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályokkal összefüggésben mindenképp az alábbiakat állapította meg: Az indítványozó általánosságban, konkrét jogszabályi rendelkezések megjelölése nélkül kérte a Ptk.-ban, a régi Gt.-ben, a régi Ctv.-ben, valamint a Tpv.-ben szereplő keresetindítási határidőkkel összefüggésben a mulasztás megállapítását. A régi Gt.-t a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: új Gt.), a régi

Ctv.-t pedig a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ctv.) helyezte hatályon kívül. 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 is. [163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Jelen esetben megállapítható, hogy az indítványozó alkotmányossági problémája a fent megjelölt jogszabályokkal kapcsolatban – az indítványozó absztrakt kérelme folytán – változatlanul fennáll, ezért az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a jelenleg hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

2. Az indítvány lényegében arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapítson meg. Az Alkotmánybíróság a 4/1999. (III. 31.) AB határozatában összefoglalta a mulasztással kapcsolatban kialakult és azóta is töretlen gyakorlatát, mely szerint „[a]z Alkotmánybíróságnak e kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998. május 222, 225.]. 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, 56–57.)

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében eljárva vizsgálta meg, hogy fennáll-e az indítványozók által állított jogalkotói mulasztás és az ebből eredő alkotmányellenes helyzet.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a keresetindítási határidőket tartalmazó jogszabályi rendelkezések két csoportba sorolhatók.

Az egyik csoportba tartoznak azok az esetek, amikor a jogszabály olyan kifejezett utalást tartalmaz, amely arra az eredményre vezet, hogy a Pp. 105. § (4) bekezdése alkalmazható. A másik csoportba azok a rendelkezések tartoznak, amikor a jogszabály nem tartalmaz semmilyen utalást, mely azt eredményezné, hogy a Pp. 105. § (4) bekezdése alkalmazható volna (ez megegyezik a PJE. „amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik” fordulatával).

3.1. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályoknak a fenti csoportokba való besorolását megelőzően az alábbiakat állapította meg:

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Ppmód.) 10. §-a a Pp.-nek a különleges eljárások közé tartozó közigazgatási perekben alkalmazandó 330. § (2) bekezdését módosította. A módosítást megelőzően a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél vagy az illetékes bíróságnál a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kellett benyújtani. A módosítást követően a jogszabály úgy rendelkezik, hogy a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Ez azt jelenti, hogy az olyan eljárási törvények szerint indult perekben, melyekre mögöttes szabályként nem a Pp. általános, hanem a Pp.-nek a közigazgatási perekre irányadó különleges szabályait kell alkalmazni, a PJE. nem irányadó, ezen esetekben a keresetlevél előterjesztésére vonatkozó PJE.-beli szabály nem is érvényesülhet. Az indítványozó által támadott törvények közül kizárólag a Tptv. minősül ilyennek. A Pp. fenti rendelkezésével összhangban a Tptv. módosításáról szóló 2005. évi LXVIII. törvény 2005. november 1. napjától a Tptv. 83. § (1) bekezdését akként módosította, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat bírósági felülvizsgálata céljából való keresetindítás esetében a keresetlevelet a határozat közlésétől számított harminc napon belül a versenytanácsnál kell benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. E tekintetben tehát a PJE. a Tptv. alapján indult perekben nem érvényesülhet.

3.2. Az indítványban szereplő egyéb törvények, így a Ptk., az új Gt., valamint az új Ctv. alapján indult perekben viszont – amennyiben azok másként nem rendelkeznek – mögöttes szabályként a Pp. általános rendelkezéseit – így a Pp. 105. § (4) bekezdését – a keresetindítási határidők tekintetében pedig a PJE. határozatot kell alkalmazni.

Az indítvány tartalma alapján tehát az Alkotmánybíróság a továbbiakban azokat az esetköröket vizsgálta meg, melyekben *expressis verbis* eltérő rendelkezés hiányában a PJE. határozat alkalmazandó.

Ebben a körben a 70/2006. (XII. 13.) AB határozat a PJE. vélt alkotmányellenességét már vizsgálta, megállapításai jelen indítvánnyal kapcsolatban is irányadók:

„A 4/2003. PJE határozat azt a kérdést döntötte el, hogy a jogszabályokban a keresetindításra meghatározott határidők anyagi jogi vagy eljárás jogi határidők-e. (...) A Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozatban kimondta: »A jogszabályban megállapított keresetindítási határidő nem a bírósági eljárás része, hanem, mint az érvényesíthetőség létszakába jutott igény idővetülete, az anyagi (anyagi) joghoz, jogviszonyhoz kötődik, és mint ilyen, szükségképpen anyagi jogi természetű. (...) A keresetlevélnek a bírósághoz történő benyújtása nem perbeli cselekmény«. (...) Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezi: nem feladata annak eldöntése, hogy a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozat meghozatala során helyesen mérlegelt-e a különböző jogértelmezések között. Jelen ügy szempontjából ez azt jelenti, hogy nem feladata annak végérvényes eldöntése, hogy a Pp. alkalmazása során anyagi jogi vagy eljárási jogi határidő-e a keresetlevél benyújtására a különböző jogszabályokban megállapított határidő, továbbá nem feladata az arról való állásfoglalás, hogy a keresetindítási határidő része-e a bírósági eljárásnak vagy sem. (...) Az alkotmánybírósági ellenőrzés kizárólag azon alapulhat, hogy a jogegységi határozat sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. Az Alkotmánybíróság ezért esetről esetre vizsgálja, hogy az alkotmányellenesség a normából vagy a normát értelmező jogegységi határozatból ered-e, s e szerint állapítja meg a jogkövetkezményt. (...) Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a keresetindítási jog – a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben – alapjog. (...) A 467/B/1997. AB határozat pedig rámutatott: Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése által deklarált bírósághoz fordulás joga olyan alapvető jog, amely – hasonlóan az egyéb alapvető jogokhoz – szükséges és arányos korlátozás tárgya lehet (ABH 2001, 907, 908.). Az alapjogi korlátozásra irányadó mérce szerint az Alkotmánybíróság több esetben vizsgálta a keresetindításra előírt határidők alkotmányosságát. A jelen ügy tárgyát is képező határidővel kapcsolatban – az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szempontjából – az Alkotmánybíróság rámutatott: A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti kereset benyújtását tehát a jogállamhoz [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartozó jogbiztonság érvényesülése végett szükséges

határidőhöz kötni. Ez nem sérti, illetve nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát. A harmincnapos határidő alatt [elmulasztása esetén igazolással (Pp. 105–110. §) még hat hónapig] indítható kereset; és az elérni kívánt célhoz képest az időbeni korlátozás arányos is. [2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 585.] (...) Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a 4/2003. PJE határozat nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát. Mint a fenti határozatok utalnak rá, a keresetindítási jog határidőhöz kötése szükséges korlátozása a bírósághoz fordulás jogának (a jogállamiságból erdő jogbiztonság is ezt követeli meg), az arányossági kritérium pedig a határidő hosszához mérten határozható meg: ahogy az Alkotmánybíróság fentebb kimondta »az elérni kívánt célhoz képest az időbeni korlátozás arányos«. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem változtat az arányossági kritérium alkotmányossági megítélésén önmagában a 4/2003. PJE határozat azzal, hogy megállapítja: a jogszabályokban megállapított keresetindítási határidő anyagi jogi természetű. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint 4/2003. PJE határozat ezért az alapjog, a bírósághoz fordulás joga lényeges tartalmára nem hat ki, így az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő korlátozás nem állapítható meg.” (ABH 2006, 786, 795–798.)

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára tekintettel tehát a bírósághoz fordulás alkotmányban biztosított jogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] a hatályos támadott rendelkezések érintik ugyan, azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az, hogy a jogszabályok nem tartalmaznak kifejezett utalást a Pp. 105. § (4) bekezdésének alkalmazása tekintetében, nem eredményez jogalkotói mulasztást. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a keresetindítási határidőkre milyen jogszabályok alkalmazhatók, az jogértelmezési, illetve jogalkalmazási feladat, mely a bíróság hatáskörébe tartozik. A PJE. éppen az indítványozó által megjelölt jogbizonytalanságot orvosolta azáltal, hogy az anyagi, valamint az eljárási jogszabályokban szereplő, több százra tehető keresetindítási határidő tekintetében egységesítette a joggyakorlatot. Mindezekre tekintettel a jogalkotói mulasztásra való hivatkozás nem megalapozott.

Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványt abból a szempontból vizsgálta, hogy van-e tényleges, érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés a támadott jogszabályok és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma között. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: A földrajzi viszonyokból adódó ténykérdés az, hogy egyesek a keresetlevél benyújtásának jogszabályban meghatározott helyétől messzebb, mások ahhoz közelebb laknak. Ezen objektív körülmény nem szolgáltat alapot arra, hogy a jogalkotót ennek kompenzálására jogalkotási kötelezettség terhelje. A földrajzi távolság mint objektív körülmény nem érinti a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát, tekintettel arra, hogy a jogosultak számára nyitva álló igényérvényesítési



határidő meghatározása egyértelmű, bárki számára előre kalkulálható.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs tényleges, érdemi és közvetlen alkotmányos összefüggés az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések és az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezése [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] között. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. február 19.

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

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

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

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

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*      *Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró              alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*              *Dr. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

### **Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat rendelkező részével – bár más indoklással – egyetérték.

Nem értek egyet ugyanakkor azzal, hogy az Alkotmánybíróság a – rendelkező rész háttéréül is figyelembevett – 4/2003. PJE határozatot nem semmisítette meg.

Az Alkotmánybíróság 70/2006. (XII. 13.) AB határozatához csatolt különvéleményemben részletes indokát adtam annak, miért tartottam alkotmányellenesnek a 4/2003. PJE határozatot. (ABH 2006, 816–817.)

E különvéleményemben foglaltakat változatlanul fenntartom, az abban írt megállapítások megalapozottságát a többségi határozattal most elbírált ügyben is megerősítem.

Álláspontom magva továbbra is az, hogy a 4/2003. PJE határozat mostani határozatban is alkalmazott szövege [„A keresetlevél benyújtására a jogszabályban megállapított határidő számítására – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 105. § (4) bekezdésében foglaltak alkalmazhatók”] alkotmányellenes,

mivel az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében biztosított szerepköréből kilépve a hivatkozott PJE – normatív tartalmánál fogva – feltételhez kötötte a Pp. 105. § (4) bekezdésében írt rendelkezés hatályosulását. A PJE határozat értelmében ugyanis mindazokban az esetekben az abban foglaltakat kell figyelembe venni, „amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik”. (A Pp. szerint a postára adás, a PJE határozat szerint a beadvány bírósághoz megérkezésének a napja a határidő-számítás alapja.) Továbbra is állítom tehát, hogy a PJE arra szorítja a törvény (jog)alkotót, hogy mindenkor mérlegelje azt, akar-e eltérően szabályozni a PJE határozatban foglaltaktól. Ha ugyanis nem rendelkezik másként, úgy a PJE határozatban foglaltak lesznek az irányadók, amelynek tartalma viszont ellentétes a Pp. idézett 105. § (4) bekezdésében foglaltakkal. A PJE tehát valójában arra kényszeríti a törvény- (a PJE szóhasználatában jog-) alkotót, ha azt akarja, hogy a Pp. hivatkozott rendelkezései érvényesüljenek, úgy mindenkor rendelkeznie kell erről. A PJE határozat ténylegesen felhatalmazó rendelkezésként viselkedik, amely a törvényalkotón túl a jogszabályalkotónak is megengedi a Pp. 105. § (4) bekezdésében foglalt határidő- számítástól történő eltérést.

A többségi határozat rendelkező része a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – több törvény keresetindítási lehetőséget biztosító rendelkezéseinek hiányát állító – indítványok elutasítását gyakorlatilag a PJE által korlátozott hatályú Pp. 105. § (4) bekezdésére alapította [„(...) keresetindítási lehetőséget biztosító rendelkezései nem szólnak arról, hogy a keresetlevél előterjesztése esetén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 105. § (4) bekezdése alkalmazható-e”]. A többségi határozat ezzel – nézetem szerint – norma rangjára emelte a 4/2003. PJE határozatot, hiszen a mulasztás megállapíthatóságának eldöntésekor elismerte azt, hogy a PJE korlátozhatja a Pp. 105. § (4) bekezdésének alkalmazhatóságát.

Ténylegesen az történt, hogy a többségi határozat az indítványozó által is meghivatkozott PJE határozatra figyelemmel végezte el az alkotmányossági vizsgálatot, s ezt tükröztette vissza a mulasztást elutasító rendelkezésben is. Az elutasítás indokolásának – álláspontom szerint – mindössze arra kellett volna utalnia, hogy mulasztás azért nem áll fenn, mivel a Ptk., az új Gt., valamint az új Ctv. alapján indult perekben (is) mögöttes szabályként a Pp. általános rendelkezései az irányadók.

Korábbi különvéleményemben leírt álláspontomat azonban megerősítem: a 4/2003. PJE határozata – normatív tartalmánál fogva – a határidőszámításban vélt vagy valós jogbizonytalanságot okozott (és okoz), ennek megfelelően azt az Alkotmánybíróságnak már a 70/2006. (XII. 13.) AB határozatában meg kellett volna semmisítenie.

Budapest, 2008. február 19.

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

**489/B/2006. AB határozat**

## II.

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

## határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## Indokolás

## I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Vkt.) 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Vkt. 1. § (1) bekezdése a Vadászkamara fogalmát határozza meg. E szerint a Vadászkamara a hivatásos, valamint a sportvadászok önkormányzattal rendelkező, közfeladatokat, továbbá általános szakmai érdekképviseleti feladatokat is ellátó köztestülete. Az indítványozó szerint e rendelkezés kizárja, hogy jogi személyek is tagjai legyenek a Vadászkamarának, ami az Alkotmány 8. § (2) bekezdését és 63. § (1) bekezdését sérti. Kifejtette, hogy az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet mindenki szabadon gyakorolhat. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Etv.) 2. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is létrehozassanak és működtethessenek egyesületet. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 65. § (6) bekezdése szerint a köztestületekre – így a szakmai kamarákra – főszabályként az egyesületekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 6. § (2) bekezdése pedig ismeri a társult vadászati jog fogalmát, s ez alapján vadászati jogosult a vadászterület tulajdonosainak közössége is lehet. Az indítványozó véleménye szerint e törvényi szabályokat összevetve megállapítható, hogy a Vkt. indokolatlanul zárja ki a jogi személyeket a kamarai tagságból, s ezáltal az Alkotmányban foglalt egyesülési jog szükségtelenül és aránytalanul esik korlátozás alá. Az indítványozó kifejtette, hogy mivel jogi személyek nem lehetnek vadászkamarai tagok, ezért a természetes személy vadászok tagdíjat fizetnek saját vadászegyesületüknek, és a kamarának is. Jogi személy kamarai tagsága esetén tagdíjat ugyanazon célból csak egy helyre kellene fizetni.

1. Az Alkotmány indítványozó által felhívott rendelkezése

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

(...)

63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.

(3) Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Vkt. vizsgálni kért szabálya kimondja:

„1. § (1) Az Országos Magyar Vadászkamara (a továbbiakban: kamara) a hivatásos, valamint a sportvadászok önkormányzattal rendelkező, közfeladatokat, továbbá általános szakmai érdekképviseleti feladatokat is ellátó köztestülete.”

3. Az Etv. indítványozó által felhívott rendelkezése értelmében:

„1. § Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre vagy azok tevékenységében részt vegyen.

2. § (1) Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei – tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint – társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek.”

4. A Ptk. figyelembe veendő szabályai értelmében:

„61. § Az egyesület olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Az egyesület jogi személy.

(...)

65. § (1) A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy.

(2) Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara.

(3) Törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti.

(4) Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható.

(5) A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek.

(6) A köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az egyesületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

5. A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény érintett rendelkezései szerint:

„6. § (1) Önálló vadászati jog esetén vadászatra jogosultnak a vadászterület tulajdonosát kell tekinteni.

(2) Társult vadászati jog esetén vadászatra jogosultnak a vadászterület tulajdonosainak közösségét kell tekinteni. A vadászterület határát megállapító határozat alapján az érintett földtulajdonosok vadászati közösséget alkotnak.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több döntésben foglalkozott a különböző kamarák, mint köztestületek közjogi státuszával [az ügyvédi kamarát a 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127; a gazdasági kamarát a 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249.; az orvosi kamarát a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263; a tervező- és szakértő mérnökök, valamint az építészek kamaráit a 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282. az állatorvosi kamarát a 21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165.; a magánnyomozói kamarát a 3/2001. (I. 31.) AB határozat, ABH 2001, 68. érintette]. E döntések alapvetően a kötelező kamarai tagság, s tagdíjfizetési kötelezettség kérdéseivel foglalkoztak; ebből a szempontból vizsgálta az Alkotmánybíróság az Országos Magyar Vadászkamarára vonatkozó Vkt.-beli rendelkezést is a 41/2002. (X. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.; ABH 2002, 295.).

A kamarák alkotmányi státuszát érintően az Alkotmánybíróság már az első kamarai határozatában rögzítette, hogy „a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, 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, 127, 129.] Később több ízben is megerősítésre került, hogy a köztestület alapítása az egyesülési szabadságot nem érinti [lásd pl. 1283/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 619, 621.]. Annak ellenére, hogy a kamarák, mint köztestületek nem az Alkotmány 63. § (1) bekezdésébe foglalt egyesülési jog alapján jönnek létre, az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadságot – mint viszonyítási alapot – a köztestületeket érintő problémák megítélésénél nem hagyta teljes egészében figyelmen kívül. A kötelező tagsággal kapcsolatban az Alkotmánybíróság – többek között – kifejtette, hogy ha a köztestületi kényszertagságnál ki is zárnánk az egyesülési szabadság negatív oldala sérelmének mérlegelését, nem kerülhet meg az önrendelkezési jog korlátozásának, azaz az általános személyiségi jog, mint az általános cselekvési szabadság sérelmének a vizsgálata (ABH 1997, 249, 253.). [A vadászati célú egyesületek tekintetében minősítette az Egyezmény 11. cikkébe foglalt egyesülési jog negatív oldalát sértőnek a törvényben előírt kényszertagságot az Emberi Jogok Európai Bírósága. {*Chassagnou and Others v. France* (GC), nos. 25088/94, 28331/95 és 28443/95, § 101–103; 111–117, ECHR 1999-III;}] Az Alkotmánybíróság a kamarákkal kapcsolatos döntéseiben rámutatott arra is, hogy vizsgálni kell: az adott köztestület, illetve az abban való kötelező tagság nem sérti-e általában az egyesülési jogot vagy különösen az érdekképviseltek (szakszervezetek) alapításának a jogát, azaz a kamara (köztestület) léte nem lehetetlenítheti el a párhuzamos egyesületek és más szervezetek működését ( ABH 1997, 249, 255.).

2. A jelen ügy indítványozója azt sérelmezi, hogy jogi személyek nem lehetnek tagjai az Országos Magyar Vadászkamarának s ezáltal sérül az egyesülési jog. Jogi személyek kamarai tagságával kapcsolatos problémát az Alkotmánybíróság ez idáig még nem vizsgált. Így – a fent jelölt gyakorlatot is figyelembe véve – azt kell eldönteni, hogy ezen alkotmányossági probléma az Alkotmány 63. § (1) bekezdése alá tartozik-e. Kérdés így, hogy az Alkotmánynak az egyesülési jogot deklaráló rendelkezéséből következik-e annak lehetővé tétele, hogy köztestületekben – így jelen esetben az Országos Magyar Vadászkamarában – tagsági viszonyt jogi személyek is létesíthessenek.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is [lásd 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88, 114; vagy a 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 489, 493.]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 63. § (1) bekezdésbe foglalt egyesülési jog is olyan alapjog, amely gyakorlásából nincsenek kizárva a jogi személyek. Alátámasztja ezt az Etv., amelynek 2. § (1) bekezdé-

se kifejezetten ki is mondja, hogy az egyesülési jog alapján nemcsak a magánszemélyek, hanem a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei is létrehozhatnak társadalmi szervezeteket.

A kamarákra vonatkozó alkotmánybíróági döntések alapján azonban megállapítható, hogy annak ellenére, hogy az egyesülési szabadság figyelembevételét a köztestületek működése során fellépő problémák eldöntésekor nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni, tény továbbra is: a kamarák nem az egyesülési jog alapján jönnek létre és működnek. A külön törvény által létrehozott, közfeladatokat (adott esetben kötelezően) ellátó köztestületekre vonatkozó szabályozás is eltérő az egyesülési jog alapján létrehozható szervezetekétől. A Ptk. 61–65. §-ai is külön-külön szabályozzák az egyesületeket és a köztestületeket, a Ptk. 65. § (6) bekezdése csak abban az esetben rendeli alkalmazni a köztestületekre az egyesületre vonatkozó szabályokat, ha törvény eltérően nem rendelkezik. Törvény, jelen esetben a Vkt. határoz meg eltérő szabályokat, mint ahogy a különböző kamarák működését érintően is külön-külön törvényi koncepciók jelentek meg. A kamarákra – így a vadászkamara – vonatkozó rendelkezéseknek nem kell az Etv.-nek megfelelnie, a kamarai törvény eltérő szabályokat állapíthat meg.

Az Alkotmánybíróság a Vkt. vizsgálata során úgy ítélte meg, hogy a jogi személyek kamarai tagsági viszonyának kérdése kívül áll az Alkotmány 63. § (1) bekezdésén. Az Alkotmány alapján a törvényhozó dönthet úgy – mint jelen esetben tette – hogy a vadászkamara a hivatásos és a sportvadászok köztestülete, de dönthet úgy is, hogy e kört a vadászattal kapcsolatos szervezetekkel bővíti. Az Alkotmány 63. § (1) bekezdését egyik megoldás sem sérti. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette: „A vadászkamara feladatai között elsősorban érdek-képviselési feladatok szerepelnek. A vadászkamara képviseli és védi a vadászok érdekeit, testületeik tekintélyét [Vkt. 3. § a) pont], véleményezési jogot gyakorol a vadászokat és vadászati tevékenységet érintő jogszabályokról, a vadász-képzés, valamint a szakmai továbbképzés követelményszintjeivel kapcsolatosan [Vkt. 3. § b) pont], valamint szakmai kapcsolatokat létesít és tart fenn [Vkt. 3. § k) pont], illetve kitüntetés adományozását kezdeményezheti [Vkt. 3. § l) pont]. Az érdek-képviselési feladatoktól nem választhatók el a vadászkamara önkormányzati jogosítványai: a kamara tagjairól névjegyzék vezetése és abból történő statisztikai adatszolgáltatás [Vkt. 3. § g) pont], a vadászvizsga tartalmi feltételeinek kialakítása és a vadászvizsga lebonyolítása [Vkt. 3. § d)–e) pont], a megfelelő szakmai képzés elősegítése [Vkt. 3. § j) pont], illetve a törvény által meghatározott egyéb feladatok [Vkt. 3. § m) pont]. A Vkt. 3. § h) pontjában meghatározott vadászjegy kiállításához való jog a vadászkamara hatósági jogosítványának minősül, hiszen a vadászjegy kiállítása jogosít fel a vadászatra. A vadászjegy kiállításán kívül a vadászati rendjét szabályozó vadászeti normák megalkotása

[Vkt. 3. § c) pont], a kamarai tagokkal szemben szükség szerint az etikai eljárás lefolytatása, illetve a jogosulatlanul vadászók elleni hatósági eljárás kezdeményezése [Vkt. 3. § f), i) pont] úgyszintén a vadászkamara közfeladatának minősülnek.” (ABH 295, 301.) Ezek a feladatok tehát alapvetően a természetes személyeket érintik: a személyek alkalmassági feltételeit, vadászati tevékenységét, és az ezzel kapcsolatos speciális személyi felelősség egyes kérdéseit, mint a vadászattal összefüggő közérdekű feladatokat. A Vkt. rendelkezései alapján megállapítható továbbá, hogy a vadászkamara léte nem zárja ki, hogy természetes személyek az Etv. alapján vadászattal foglalkozó egyesületeket hozhassanak létre. Ezen egyesületek kamarai tagságának lehetővé tétele azonban az Alkotmányból kényszerítően nem következik. Az Abh. megsemmisítette a kötelező vadászkamara tagságot előíró szabályt, így mind a kamarai tagság (és tagdíjfizetési-kötelezettség), mind az egyesületi tagság (és az ezzel járó teher) a természetes személyek önkéntes vállalásán alapul, párhuzamosan egymás mellett. A vadászati státusszal járó párhuzamos anyagi terhekből – mint ahogy azt az indítványozó kéri – még nem következik, hogy a kamarára vonatkozó szabályozásban a jogi személy tagságra az egyesülési jog szabályai kell, hogy irányadóak legyenek. Külön törvény e kérdést önállóan szabályozhatja.

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Alkotmány 63. § (1) bekezdésbe foglalt egyesülési jog körén kívül esik a Vkt. 1. § (1) bekezdésébe foglalt, vadászkamara (mint köztestületi) tagságot érintő szabály. Mivel az egyesülési jogon kívül eső problémáról van szó, ezért nincs is szükség az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti – minden alapjog korlátozására irányadó – szükségességi/arányossági próba elvégzésére sem. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Vkt. 1. § (1) bekezdésének az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe és 63. § (1) bekezdésébe ütközésének megállapítását és megsemmisítését kérő indítványt elutasította.

Budapest, 2008. február 25.

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

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

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

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

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter* s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,  
alkotmánybíró alkotmánybíró

**943/D/2006. AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t :**

Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Bfv. I. 651/2006/2. számú végzésével szemben benyújtott, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. § (1) bekezdés bevezető szövegrészében az „ügydöntő” szó alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

**I n d o k o l á s****I.**

Az indítványozók a Legfelsőbb Bíróság Bfv. I. 651/2006/2. számú végzésével szemben – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben – alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. A Legfelsőbb Bíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 416. § (1) bekezdésére hivatkozva – mint törvényben kizártat – elutasította azt a felülvizsgálati indítványt, amelyet a perújítási indítványukat elutasító, a Fővárosi Bíróság 22. Bpi. 5056/2006/2. számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2. Bkf. 10173/2006/3. számú végzése ellen nyújtottak be.

Álláspontjuk szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból következő jogbiztonság sérelmét jelenti, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Be. 257. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozva zárta ki a perújítási indítványt elutasító végzés ügydöntő jellegét, holott a 257. §-nak az „ügydöntő végzésről” is rendelkezést tartalmazó (2) bekezdésében a törvény nem határozza meg annak a váddal való összefüggését. A Be. 416. § (1) bekezdése csak a bíróság „ügydöntő” jogerős határozata ellen teszi lehetővé a felülvizsgálatot, a határozat „ügydöntő” volta – a kifejezett törvényi szabályozás hiányában – a szabad bírói mérlegelés tárgya, így bizonytalan jogfogalom. A perújítási indítvány elutasítása tárgyában a felülvizsgálatot – jogértelmezést kívánó módon – kizáró szabályozás az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot is sérti.

Az indítványozók elsődlegesen „a Be. 416. § (1) bekezdés bevezető szövegezéséből az »ügydöntő« szövegrész megsemmisítését és a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati

eljárásában történő alkalmazásának visszamenőleges kizárását” kérték, másodlagosan pedig a beadvány tartalmának utólagos normakontroll keretében történő elbírálását.

**II.**

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

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

2. A Be. indítványban hivatkozott rendelkezései:  
„257. § (1) A bíróság e törvényben meghatározott esetekben ítélettel, egyébként végzéssel határoz. A bíróságnak az ügydöntő határozatban a vádról határoznia kell; a tényállás jogi elbírálásában az indítványok nem kötik.

(2) A bíróság az ítéletét és az ügydöntő végzését »A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN« hozza.”

„408. § (1) A bíróság jogerős ítéletével elbírált cselekmény (alapügy) esetén perújításnak van helye, ha

a) az alapügyben akár felmerült, akár fel nem merült tényre vonatkozó olyan új bizonyítékot hoznak fel, amely valószínűvé teszi, hogy

1. a terheltet fel kell menteni, lényegesen enyhébb büntetést kell kiszabni, vagy büntetés helyett intézkedést kell alkalmazni, illetve a büntetőeljárást meg kell szüntetni,

2. a terhelt bűnösségét meg kell állapítani, vagy lényegesen súlyosabb büntetést, intézkedés helyett büntetés kell kiszabni, vagy büntetés helyett alkalmazott intézkedésnél lényegesen súlyosabb intézkedést kell alkalmazni;

(...)

(6) E fejezet rendelkezéseit akkor is megfelelően alkalmazni kell, ha a perújítási indítványt a bíróság eljárást megszüntető vagy tárgyalás mellőzésével hozott végzése ellen terjesztették elő.”

„416. § (1) Felülvizsgálatnak a bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen akkor van helye, ha

a) a terhelt felmentésére vagy az eljárás megszüntetésére, illetve a terhelt bűnösségének megállapítására, továbbá kényszergyógykezelésének elrendelésére a büntető anyagi jog szabályainak megsértése miatt került sor,

(...)

(4) Nincs helye felülvizsgálatnak

(...)

c) ha a törvénysértés különleges eljárás (XXIX. Fejezet I–II. Cím) lefolytatásával orvosolható.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt abban foglalt állást, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság a 81/D/2005. AB végzésben (a továbbiakban: Abv.) érdemi vizsgálat nélkül visszautasította a Legfelsőbb Bíróság azon végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, amely a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2002. január 1-jétől 2005. december 31-ig hatályban volt 270. § (1) bekezdése alapján elutasította a felülvizsgálati kérelmet. Az indítványozó álláspontja szerint jogsérelme a rendkívüli jogorvoslati eljárás során, azáltal következett be, hogy a Legfelsőbb Bíróság a pert megszüntető határozatot nem tekintette érdemi végzésnek. Az alkotmányjogi panasz szerint abból következően, hogy a Pp. támadott rendelkezése a bírói gyakorlatra bízta annak meghatározását, mi tartozik az ügy érdemében hozott végzés fogalmi körébe, a támadott rendelkezés ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, továbbá sérült a bírósághoz fordulás jogát biztosító 57. § (1) bekezdés, valamint a jogorvoslati jogot biztosító 57. § (5) bekezdés is. (ABK 2007. október, 1029, 1030.)

A Abv.-ben az Alkotmánybíróság áttekintette az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeivel összefüggő releváns gyakorlatot. Ennek lényege, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak mint felülvizsgálati bíróságnak a felülvizsgálati kérelmet (indítványt, kifogást) hivatalból elutasító jogerős döntése nem minősül érdemi, ügydöntő határozatnak, ezért ellene nincs helye alkotmányjogi panasznak. Az ügy szempontjából érdemi döntésnek – éppen a felülvizsgálat kizártsága folytán – a másodfokon eljáró bíróságok jogerős határozata tekinthető (663/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1223, 1229.; 967/D/2000. AB végzés, ABH 2004, 2070, 2072.; 723/D/2001. AB végzés, ABH 2005, 1599, 1600.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 189/D/2002. AB határozat, ABH 2005, 1070, 1073.; 448/D/2002. AB végzés ABH 2006, 2258, 2260.). (ABK 2007. október, 1029, 1030–1031.)

Ugyanakkor több ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszként bírálta el olyan indítványokat, amelyek szintén a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság – a törvényi feltételek hiányán alapuló – elutasító végzései ellen irányultak. A büntetőeljárásbeli felülvizsgálat kizártságának alkotmányossági következményeit meghatározó 23/1995. (IV. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: „Az Alkotmánybíróság a 23/1991. (V. 18.) AB végzésben (ABH 1991, 311.) úgy

foglalt állást, hogy az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. A határidő számítása szempontjából azóta is következetesen érvényesített álláspont azonban nem jelenti azt, hogy a rendkívüli jogorvoslatoknak, így a felülvizsgálat intézményének jogi szabályozását ne lehetne alkotmányjogi panasz keretében sérelmezni. Az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő ilyen esetben a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap.” (ABH 1995, 115, 118–119.; ugyanez: 1230/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 684.) A polgári perbeli felülvizsgálatot elutasító végzések elleni alkotmányjogi panaszokat bírálta el érdemben az Alkotmánybíróság a 787/D/1999. AB határozatban (ABH 2001, 1090.), a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban (ABH 2004, 551.), a 44/2005. (XII. 7.) AB határozatban (ABH 2005, 565.), legutóbb pedig a 702/D/2004. AB határozatban (ABK 2007. november, 1139., 1146–1147.).

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el. Mind az alapügyben, mind pedig az alkotmányjogi panasszal sérelmezett eljárásban a bíróságoknak a rendkívüli jogorvoslatokra, nevezetesen a perújításra és a felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazniuk. Eltérően tehát az Abv.-ben visszautasított alkotmányjogi panasztól, a jelen esetben a felülvizsgálati kérelem nem a rendes eljárásban, hanem rendkívüli jogorvoslati eljárásban hozott bírósági határozatokat érintett. Így sem az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezések (feltételek) együttes értelmezése és figyelembevétele (Abv., ABK 2007. október, 1029, 1030.) alapján, sem pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatából nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a rendkívüli jogorvoslatok szabályai csak utólagos normakontroll keretében lehetnek az alkotmányossági vizsgálat tárgyai, és alkalmazásuk miatt nem lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani.

Mivel az alkotmányjogi panasz megfelelt a törvényi feltételeknek, tárgyalanná vált az indítványozók másodlagos kérelme a támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságának utólagos vizsgálatára.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság végzésében a jogértelmezés alapjául szolgáló Be. 257. § (1) és (2) bekezdés, valamint a 416. § (1) bekezdés nem sérti a jogbiztonság követelményét, és a szabályozás sem önmagában, sem a jogbiztonság követelményeinek sérelmén keresztül nem ellentétes a jogorvoslati alapjoggal.

2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában fejtette ki, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak

legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat elvi élel mutatott rá, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). Több határozat kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABK 2007. május, 399, 404.].

A 47/2003. (X. 27.) AB határozat rámutatott: az Alkotmánybíróság mindig is nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy az általa vizsgált kérdés megválaszolásához rendelkezésre áll-e olyan kialakult bírói gyakorlat, amely – határozata meghozatala során – a jogalkalmazót a jogbiztonság érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges mértékben segíti (ABH 2003, 525, 535.). Ugyanakkor hangsúlyozta: az alkotmányosan is elfogadott jogértelmezésnek megvannak a határai: ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet. (ABH 2003, 525, 549–550.)

2.2. Ezeknek a követelményeknek a Be. 257. § (1) és (2) bekezdése, e rendelkezések alapján pedig a 416. § (1) bekezdése megfelel. A Be. 257. § (1) bekezdésének szövegéből nyilvánvaló, hogy az ügydöntő határozatot, amelyben a bíróságnak a vádról határoznia kell, a törvényalkotó az ítélet és az ügydöntő végzés közös elnevezésére használja. Ezzel nincs ellentétben, és nem jelent a jogértelmezés számára zavaró rendelkezést a (2) bekezdés előírása, nevezetesen, hogy az ítéletet és az ügydöntő végzést a MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN kell hozni. A határozatok „ügydöntő” jellegének megítélését nem teszi bizonytalaná az sem, hogy a Be. 416. § (4) bekezdésének c) pontja kifejezetten kizárja a különleges eljárásban orvosolható törvénysértések esetében a felülvizsgálatot, viszont a perújítási indítványt elutasító végzés tekintetében ilyen kizáró rendelkezést nem tartalmaz.

2.3. Az Alkotmánybíróság több határozatában állást foglalt arról, hogy mind a polgári eljárásban, mind a büntetőeljárásban a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlmenő jogintézmény, így az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslatához való joggal nincs összefüggésben. [1/1994. (I. 7.) AB hatá-

rozat, ABH 1994, 29, 38.; 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691.; 1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 686.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 120.]

Az Alkotmánybíróság e határozatokban hangsúlyozta, hogy a jogorvoslatához való jognak az Alkotmányban garantált joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az 57. § (5) bekezdéséből következő alkotmányos követelményt kielégíti az a szabályozás, amely az érdemi bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot csak a rendes perorvoslati eszközzel teszi lehetővé. Az Alkotmánynak e rendelkezéséből nem vezethető le annak kényszerítő szükségessége, hogy a jogerős bírósági döntések, a jelen esetben a perújítási indítványt elutasító bírósági végzések felülvizsgálattal való megtámadására a törvény lehetőséget biztosítson.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 416. § (1) bekezdés bevezető szövegrészében az „ügydöntő” szó alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

## 1094/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egésze, valamint 14. § (5) és (10) bekezdése, 36. § (3) bekezdése, 39. §-a, 48. § (3) be-

kezdése, 49. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (3) bekezdéséből a „(2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető az új gyógyszer-tár létesítése a (2) bekezdés szerinti településen” fordulat, 55. § (7) bekezdése, 67. § (2) bekezdés b) és c) pontjai, 67–72. §-ai, 74. § (1) és (4) bekezdése, 75. § (4) bekezdése, valamint 83. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 8–9. és 44–45. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) egészé, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

1. Az egyik indítványozó az egész Gyftv. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással, mert a törvényalkotás során nem tartották be a Magyar Gyógyszerész Kamaráról szóló 1994. évi LI. törvény (a továbbiakban: MGYKtv.) 2. § (2) bekezdésében, illetve 2/A. § (1) bekezdésében foglalt előírásokat. Figyelemmel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 31–32. §-ára és a kamarai törvény említett rendelkezéseire, az indítványozó szerint a Magyar Gyógyszerész Kamara véleménye kikérésének elmaradása a Gyftv. közjogi érvénytelenségét eredményezte.

Az indítványozó az egész Gyftv.-t az Alkotmány 70/D. §-a alapján is kérte megsemmisíteni. Hivatkozva az Alkotmánybíróság 677/B/1995. AB határozatában foglaltakra kifejtette, hogy a „gyógyszerellátás biztonsága közvetlenül összefügg az Alkotmány 70/D. §-ában kimondott alapjogok (legmagasabb szintű egészséghez való jog, illetve az állam egészségvédelmi kötelezettsége) érvényesülésével”. A korábban kialakított stabil struktúrát a Gyftv. anélkül szüntette meg, hogy egyidejűleg megfelelő

garanciákat épített volna ki. Az indítványozó meglátása szerint a törvény várható hatásai eredményeként a korábbi gyógyszerbiztonsági és gyógyszerellátási stabilitás csökken. A Gyftv. ugyanis lehetővé teszi a korábbi közforgalmú gyógyszer-tári rendszer korlátozás nélküli bővítését, új gyógyszer-tárak alapítását, és ezzel összefüggően a meglévő patikák jövedelmezőképességének a csökkentését. A testi és lelki egészségvédelem veszélyeztetése azonban csak akkor lenne alkotmányosan indokolható, ha a jogalkotó igazolta volna, hogy a korábbi közforgalmú gyógyszer-tári intézményrendszer a többletfeladatoknak nem tudna eleget tenni. A gyógyszerforgalom biztonsági szintjének csökkentése az indítványozó szerint megköveteli annak törvényalkotói igazolását, hogy erre valamilyen alkotmányos jog érvényesülése, vagy más, konkrétan meghatározható közérdek miatt kerül sor. A gyógyszer-tárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) által bevezetett piacra lépési korlátozások oka az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében lefektetett testi és lelki egészséghez fűződő jog tervezhető és stabil biztosítása volt. A piacra lépési korlátozások széles körű felszámolása, és a szabad patikaalapítás teljes körű bevezetése anélkül, hogy más tekintetben azonos védelmet nyújtó garanciák kerülnének kiépítésre, álláspontja szerint összeegyeztethetetlen az Alkotmány 70/D. § (1)–(2) bekezdésével.

A Gyftv. 48. § (3) bekezdését az indítványozó azért támadta, mert a gyógyszer-tár működését engedélyező határozatnak egészségügyi érdekből történő azonnal végrehajthatóvá nyilvánítása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét. Az „egészségügyi érdek” kategória definiálatlansága, az objektív, ellenőrizhető kritériumok hiánya miatt nem felel meg a normavilágosság követelményének.

Az indítványozó a Gyftv. 49. § (3) bekezdését, illetve abból a „(2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető az új gyógyszer-tár létesítése a (2) bekezdés szerinti településen” fordulatot, valamint ezzel összefüggésben a 83. § (7) bekezdését az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 13. § (1)–(2) bekezdése és 70/D. §-a alapján támadta. Álláspontja szerint a Gyftv. 49. § (3) bekezdése és 83. § (7) bekezdése azért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét, mert a jogalkotó nem biztosított kellő időt arra, hogy az érintettek a Gyftv.-vel bevezetett új rendszert megismerhessék és alkalmazásukra felkészülhessenek.

A Gyftv.-nek a gyógyszer-tár-alapítás új szabályait bevezető rendelkezését az alkotmányos tulajdonvédelemmel összefüggésben azért kifogásolta, mert a Gyftv. a személyi jog tartalmát a Gytv.-hez képest lényeges elemeitől megfosztotta. Meglátása szerint a személyi jog egy abszolút szerkezetű jogviszonynak tekinthető, mivel annak alanyát kizárólagosan jogosítja az adott helyiséghez és lakosság-számhoz kötött működési körzetben vállalkozási tevékenység gyakorlására. A személyi jog – bár nem forgalomképes – vagyoni értékkel rendelkezik, mivel jövedelme-



zően hasznosítható tevékenység folytatását teszi lehetővé, s mint ilyen, a javak békés élvezetének joga alapján védelmet élvez. Utalva az Alkotmány 13. § (2) bekezdésére, az indítványozó előadta, hogy a tulajdonkorlátozáshoz elegendő a közérdek fennállása, vizsgálni kell azonban, hogy ez a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest arányos-e. Meglátása szerint „a tulajdon – a közforgalmú gyógyszer-tár működtetésére vonatkozó személyi jog – közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához” kell, hogy vezessen. Másodlagosan, ha az Alkotmánybíróság a Gyftv. 49. § (3) bekezdését nem semmisítené meg, az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítésének alkotmányossági követelménye megállapítását kérte. Az indítványozó szerint a Gyftv. 49. § (3) bekezdése következtében a korábban megfelelően jövedelmező és értéket képviselő vagyon egyik napról a másikra a jogszabályváltozás miatt leértékelődik.

Az indítványozó utalt arra, hogy a Gytv. 31. §-a még szabályozta a személyi jog haszonbérletét, erről azonban a Gyftv. már nem rendelkezik. A haszonbérleti szerződés alapján működtetett közforgalmú gyógyszertárak esetében a szerzett jogokat ezáltal a jogszabály anélkül korlátozta, hogy a jogalanyoknak megfelelő időt hagyott volna arra, hogy szerződéses jogviszonyaikat a megváltozott körülményekhez igazítsák. Meglátása szerint a törvényalkotó a Gyftv. megalkotása során közérdekből módosíthatja a szerződéses jogviszonyokat, de megfelelő felkészülési időt kell biztosítani. A haszonbérleti jogviszonyokba történő jogalkotói beavatkozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság követelményével.

A Gyftv. 49. § (3) bekezdése az indítványozó szerint azért ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ával, mert a piacra lépési korlátozások széles körű felszámolása, és a szabad patikaalapítás bevezetése anélkül, hogy azonos védelmet nyújtó garanciális szabályok kerülnének kiépítésre, összeegyeztethetetlen a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal.

A Gyftv. 2010-ben hatályba lépő 83. § (7) bekezdését, mely a patikaalapítás korlátjait teljesen felszámolja, a 49. § (3) bekezdéssel összefüggésben felhozott indokokkal azonos érvek alapján támadta.

Az indítványozó szerint a Gyftv. 67. § (2) bekezdésének b) és c) pontjai sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 70/D. §-át. A törvényszövegben szereplő „öndiagnózis”, „a tévedés valószínűsége”, „maga a tévedés nem jár súlyos egészségügyi következményekkel”, illetve a „veszélyessége még jelentősebb mértékű túladagolás esetén sem nagy” fordulatok az indítványozó szerint egyértelműen nem definiálhatók, orvosi és gyógyszerészeti szempontból vitathatók. A támadott rendelkezések következtében a gyógyszertáron kívül forgalmazható gyógyszerek köre nem objektív tényállási elemekkel lett meghatározva, ez pedig ezért sérti a normavilágosság követelményét.

A gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazás lehetősége emellett ellentétes a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal. Az indítványozó szerint az

egyénnek az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető „öngyógyszerezési szabadságával” szemben elsőbbséget élvez az állam egészségvédelmi kötelezettsége. A gyógyszerkezelés „veszélyes üzemi” jellegére tekintettel a jogalkotónak azt kellett volna biztosítania, hogy ugyanazok a gyógyszerbiztonsági követelmények érvényesüljenek a gyógyszerek gyógyszertáron kívüli forgalmazása során, mint a gyógyszertári forgalmazás során. A fogyasztók megfelelő tájékoztatásának biztosítására nem elegendő, hogy gyógyszer gyógyszertáron kívüli forgalmazását végző üzletben ki kell jelölni egy felelőst, ez ugyanis – szakmai követelmények hiányában – nem garantálja a szakmai hozzáértést. A versenyszabadság és a piacgazdaság térnyerésével, s ebből következően a szakértelem hiánya és a hamis gyógyszerek nagyobb veszélye miatt, sérül a gyógyszerbiztonság, s így az Alkotmány 70/D. §-a.

Az indítványozó végül támadta a Gyftv. 74. § (1) bekezdését is. Ez a szabály meglátása szerint azért sérti az Alkotmány 70/D. §-át, mert a jogalkotó ezzel megszüntette a gyógyszerész közvetlen személyes felelősségét a gyógyszerellátás biztonságáért. Azáltal, hogy a gyógyszertárt működtető gazdasági társaságban elegendő, ha a gyógyszer-tár szakmai vezetését ellátó személyi jogos gyógyszerész tulajdonosi részesedéssel vesz részt, a gyógyszerész korábbi anyagi felelőssége, s ezzel s a gyógyszerbiztonság korábbi szintje csökken.

2. Egy másik indítványozó szerint a Gyftv. megalkotásakor megsértették a MGYKtv. 2/A. §-ában rögzített véleményeztetési eljárásra vonatkozó szabályokat: a törvény tervezetét a Kamarának nem küldték meg, a Kamara véleményét az előkészítés során nem vették figyelembe. Mindez – az egyéb körülményekre is tekintettel – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét.

Az indítványozó emellett a Gyftv. egyes konkrét rendelkezési alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Alkotmányos § megjelölése nélkül támadta a Gyftv. 14. § (5) és (10) bekezdéseit, mert „[a] gyógyszerismertetőknél a Bgyftv. 14. § (5) bekezdésében az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozat tételéhez hasonló bevallási kötelezettsége a konferenciarendezési, tudománytámogatási és ajándékozási szokásaikról [...] személyes adatnak számít, mivel a gyógyszerismertető személyéhez kapcsolt adatról van szó, és az adat lehetővé teszi a gyógyszerismertető teljes tevékenységének, és munkavégzésének összefüggő felderítését.” Az indítványozó szerint nem indokolható a személyes adatok ilyen totális gyűjtése a gyógyszerpiac ellátási biztosításának céljával.

Az indítványozó a Gyftv. 39. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 70/A. és 70/I. §-a alapján kérte. Álláspontja szerint a szolidaritási díj alapját képező árréstömeg osztályok az egyes osztályokon belül közvetett módon önkényes és hátrányos megkülönböztetést eredményeznek. A jogalkotó

ugyanis nem veszi figyelembe, hogy az árréstömegben belül mennyi a közfinanszírozott és mennyi a nem közfinanszírozott gyógyszerek forgalmából adódó árrés bevételi aránya. Utalt arra, hogy önmagában az árréstömeg nagyságából csak a forgalom nagyságára lehet következtetni, de a forgalomból eredő jövedelem nagyságára nem. Az Alkotmány 70/I. §-a értelmében azonban a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal. A támogatott gyógyszerek értékesítéséből realizált árréstömeg és a vállalkozás jövedelme között ugyanakkor nem olyan szoros a kapcsolat, hogy a szolidaritási díj a jövedelemre kivetett adóztatásnak minősülne.

Az indítványozó – az első indítványozó által előadottakkal hasonlóan – támadta a Gyftv. 48. § (3) bekezdését is, mert meglátása szerint a gyógyszertár működtetését engedélyező határozat azonnal végrehajthatóvá nyilvánításának feltételéül szabott „egészségügyi érdek” nem felel meg a normavilágosság követelményének, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az indítványozó a Gyftv. 49. § (3) bekezdésének első fordulatát, valamint 83. § (7) bekezdését – hasonlóan az első indítványozóhoz, és azonos indokokra tekintettel – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 13. §-a és 70/D. §-a alapján kérte megsemmisíteni. Ebben a körben utalt a Gyftv. 74. § (1) bekezdésére is, mely lehetővé teszi, hogy bármilyen gazdasági társaság gyógyszertárt üzemeltethessen, ha tagjai között a gyógyszertár szakmai vezetését ellátó személyi jogos gyógyszerész is van. Ezzel ugyanis a korábbiakhoz képest csökkent a személyi jogos gyógyszerész felelőssége (korlátozott felelőssége is lehet, s elég, ha egyetlen részvény tulajdonosa).

Az indítványozó – szintén az első indítványozó érveivel azonos indokok alapján – támadta a Gyftv. 67. § (2) bekezdés b) és c) pontjait az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 70/D. §-a alapján.

3. Egy harmadik indítványozó a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésére (jogegyenlőség, esélyegyenlőség) tekintettel kérte. Álláspontja szerint azáltal, hogy a támadott szabály a Gyftv. 49. § (2) bekezdésében foglalt előírásoktól függetlenül engedi új gyógyszertár alapítását, lehetővé teszi, hogy tőkeerős cégek tönkretegyék a közelükben működő „régii” gyógyszertárakat. A szigorított feltételeket ugyanis csupán három évig kell teljesíteniük az új gyógyszertáraknak, ez pedig elegendő idő a „régiek” tönkretételére.

Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/D. §-ára is. Ezzel kapcsolatban előadta: „A nem szakember által (benzinkutas) által kiszolgáltatót gyógyszerek esetén az emberek egészséghez való joga sérül.”

4. A negyedik indítványozó szerint a Gyftv. 36. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. §-át, mert a köz-

forgalmú gyógyszertárt működtetőket a Gyftv. az intézeti gyógyszertárt működtetőkkel és a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazókkal szemben hátrányosan különbözteti meg azáltal, hogy a közforgalmú gyógyszertárt működtetőknek szolidaritási díjat kell fizetniük, míg a többi kiskereskedelmi forgalmazónak nem.

A Gyftv. 67. §-a meglátása szerint sérti az Alkotmány 70/A. és 70/D. §-ait. A gyógyszertáron kívüli gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység lehetővé tétele „kítarta a kaput az »egészségpiac« és a versenyszabadság előtt”. Ez azonban a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való jog mint államcél rovására történt. Indokolatlannak találta a 70/D. §-ban foglalt jog sérelmét, mert az emberek egészségvédelmének megfelelő szintjét a gyógyszer-kiskereskedelem területén már több, mint egy évtizede nem az állami költségvetés forrásaiból finanszírozzák, és mert az emberek egészségének védelmét a szabad verseny korlátozása szolgálta megfelelően. Az indítványozó szerint a Gyftv. 67. §-a következtében a szakértelem hiánya, a lejárt szavatosságú és a hamis gyógyszerek nagyobb veszélye miatt sérül a gyógyszerbiztonság. Emellett növekszik az egészségkárosodás kockázata a téves vásárlói döntések, a szükségtelen vagy helytelen vásárlások gyakoribbá válása, a prevenció lehetőségének csökkenése stb. miatt. A Gyftv. 67. §-át azért tartotta diszkriminatívnak, mert az semmilyen szakmai követelményt nem támaszt, semmilyen szakismeretet nem követel meg a gyógyszer forgalmazótól. Ez pedig versenylőnyt jelent a gyógyszertárakkal szemben.

Az indítványozó szerint a Gyftv. 48. § (3) bekezdésében és 74. § (4) bekezdésében foglaltak sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és 57. § (5) bekezdését. A Gyftv. 48. § (3) bekezdésében foglalt „egészségügyi érdek” fogalmát a Gyftv. nem definiálja, ezáltal lehetőséget ad az önkényes jogalkalmazásra. Ugyanezeket a kifogásokat hozta fel a Gyftv. 74. § (4) bekezdésében található „nem kívánatos magatartás-összehangolás” kifejezéssel kapcsolatban.

Az indítványozó támadta a Gyftv. 55. § (7) bekezdésének második mondatát, mely lehetővé teszi, hogy a közforgalmú gyógyszertár egyes magisztrális gyógyszerkészítési feladatainak ellátására másik közforgalmú gyógyszertárral megállapodást kössön, amit a hatóságnak be kell mutatnia. A Gyftv. szabályai szerint a közforgalmú gyógyszertáraknak teljes körű ellátást kellett biztosítaniuk. Ezt azonban ezzel a szabállyal a Gyftv. megszüntette. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 70/D. §-át, mert rontja a gyógyszerellátást.

Végül az indítványozó szerint a Gyftv. 75. § (4) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. §-át. A támadott rendelkezés szerint a törvény hatálybalépése előtt irányítási joggal rendelkezőnek a korábban szerzett irányítási jogát a Gyftv. 75. § (1)–(3) bekezdésében foglalt szabályok nem érintik. Ez pedig az indítványozó szerint indokolatlan pozitív diszkriminációt eredményez annak a javára, aki a Gyftv. 36. §-ában foglalt rendelkezés megkerülésével

vagy kijátszásával szerzett irányítási jogot, azokkal szemben, akik a Gyftv. rendelkezései alapján szereznek irányítási jogot.

5. Az ötödik indítványozó a Gyftv. 8., 9., 44., 45. §-ai, 49. § (3) bekezdése, valamint 67–72. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet. A Gyftv. 8., 9., 44., és 45. §-ai kapcsán – hiánypótlási felhívást követően – megerősítette korábbi, szakmai jellegű érvelését, és hivatkozott az Alkotmány 70/D. §-ának sérelmére.

A Gyftv. 49. § (3) bekezdésével kapcsolatosan kifejtette, hogy a 49. § (1)–(2) bekezdésében foglalt, új gyógyszerterápia alapítására vonatkozó korlátok biztosítják a gyógyszerterápia nyereséges működését. Utalt arra, hogy a gyógyszerterápia azért nem tudja nyereségüket növelni, mert az árrést az Egészségügyi Minisztérium nagyon alacsonyan (13%) állapította meg. A támadott jogszabály eredményeként azonban a tökeszegény gyógyszerterápia tönkre foglanni, a veszteséges gyógyszerterápia be foglanni, így a betegek nehezebben tudják majd beszerezni a gyógyszert.

Az indítványozó a Gyftv. 67–72. §-ait azért támadta, mert egyrészt a gyógyszerterápia kívüli gyógyszerforgalmazás forgalmat von el a gyógyszerterápia, másrészt, a gyógyszerterápia kívüli gyógyszerforgalmazás nagy kockázatot jelent. Mindez pedig sérti az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

Az indítványozó szerint az általa megjelölt §-ok azért is alkotmányellenesek, mert a Gyftv. megalkotása során – a Jat. II. fejezetének, illetve preambuluma; a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény preambuluma; valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 21. és 22. §-ainak megsértésével – nem tartották be az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében foglalt előírást.

Az indítványozó – utalva a 14/1990. (V. 27.) AB határozatra – kérte, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági ellenőrzést az indítványban nem említett törvényhelyekre is terjessze ki. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az indítványa alapján indult eljárást egy másik indítványozó által benyújtott kérelem alapján indult ügygel egyesítse.

6. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elrendelte, hogy a Gyftv. megalkotásával összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, illetve 7. § (2) bekezdésére alapított indítványrészek; valamint a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványrészek elkülönítve kerüljenek elbírálásra.

7. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványok benyújtását követően a Gyftv. egyes támadott rendelkezé-

seit az Országgyűlés az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvénnyel – 2008. január 1-jei hatállyal – módosította. A módosítás azonban nem érintette az indítványozók által felvetett alkotmányossági problémákat, ezért az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos rendelkezések tekintetében érdemben folytatta le a vizsgálatot.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

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

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

(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.”

„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.”

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

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

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

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

„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 megszerzésével, 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.”

2. A Gyftv. indítványokkal támadott rendelkezései:

„8. § A gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-terhelő orvos köteles tájékoztatni a beteget a rendelkezésre álló, azonos hatóanyagú, illetve hasonló terápiás hatású alacsonyabb árú gyógyszerről, illetve azonos funkcionális csoportba tartozó alacsonyabb árú gyógyászati segédeszközről, valamint az adott termékek áráról, társadalombiztosítási támogatásáról és a térítési díjak közötti különbségekről.

9. § A gyógyszer és gyógyászati segédeszköz kiszolgáltatója – a fogyatékos személyek számára is hozzáférhető és értelmezhető módon – köteles tájékoztatni a beteget az egészségbiztosítási szerv által támogatott azonos hatóanyagú, illetve terápiás hatású alacsonyabb árú gyógyszerrel, vagy azonos funkcionális csoportba tartozó alacsonyabb árú gyógyászati segédeszközről, valamint az adott termékek áráról, társadalombiztosítási támogatásáról és a térítési díjak közötti különbségekről.”

„14. § (5) A 12. § (3) bekezdése szerinti cég minden naptári év október 1. napjáig a következő naptári évre tervezett, az (1) bekezdés szerinti ajándékok listáját és a (2)–(4) bekezdések szerinti támogatás formáját, valamint az erre tervezett költségek összegét köteles az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak bejelentés céljából be-nyújtani.

(...)

(10) Az (5)–(6) bekezdésben meghatározott adatokat az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság a honlapján közzéteszi.”

„36. § (3) Az a közforgalmú gyógyszer-tár működtetésére jogosult, melynek közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó éves árréstömege – a tárgyévben elért árréstömeg alapján – a 39. §-ban foglalt összeget meghaladja, köteles gyógyszer-tár szolidaritási díjat fizetni.”

„39. § (1) A 36. § (3) bekezdése szerinti árréstömeg összege 30 millió Ft.

(2) Amennyiben a közforgalmú gyógyszer-tár működtetésére jogosult éves árréstömege

a) 30 000 001 és 50 000 000 Ft között van, a befizetendő összeg az éves árréstömeg 0,5%-a,

b) 50 000 001 és 75 000 000 Ft között van, a befizetendő összeg 250 000 Ft és az 50 000 000 Ft feletti rész 1%-a összegének összege,

c) 75 000 001 Ft felett van, a befizetendő összeg 500 000 Ft és a 75 000 001 Ft feletti rész 2%-a összegének összege.”

„44. § (1) A gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-terhelés során – ideértve a fekvőbeteg gyógyintézetekben alkalmazott gyógyszeres és gyógyászati segédeszköz-kezelést is – az orvos a szakmai szabályok és a gyógykezelésre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével – a fogyatékos személyek számára is hozzáférhető és értelmezhető módon – tájékoztatja a beteget a gyógyszeres kezelés és gyógyászati segédeszközzel való ellátás alternatíváiról, az azonos hatóanyag tartalmú és gyógyszerformájú készítmények és azonos funkcionális csoportba tartozó gyógyászati segédeszközök betegeket terhelő várható költségei közötti különbségekről és a külön jogszabály szerinti helyettesíthetőség lehetőségeiről.

(2) A gyógyszerész – ha a vényen az orvos nem zárta ki a helyettesíthetőséget – a külön jogszabályban előírt szakmai helyettesíthetőség figyelembevételével köteles a gyógyszert kiváltó személyt tájékoztatni arról, hogy a gyógyszer más olyan gyógyszerrel helyettesíthető, amelynek térítési díja kedvezőbb.

(3) A gyógyszerész a beteg egyetértése esetén köteles a rendelt gyógyszert a (2) bekezdésben meghatározott – elsősorban a beteg számára legolcsóbb – készítménnyel helyettesíteni.

(4) Az orvosi dokumentációban a beteg – az Ebtv.-ben foglalt nyilatkozatának a külön jogszabályban foglaltak szerinti aláírásával egyidejűleg – igazolja az (1) bekezdésben foglaltak megtörténtét.

45. § (1) A társadalombiztosítási támogatással gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-terhelő szolgáltatók, orvosok e tevékenységüket olyan minősített számítógépes program alkalmazásával végzik, amely – külön jogszabályban meghatározottak szerint, a (2) bekezdésre is figyelemmel – az E. Alap, illetve a beteg számára legalacsonyabb anyagi terhet jelentő gyógyszerre és segédeszközre ajánlatot tesz.

(2) Az orvos az (1) bekezdésben meghatározott gyógyszer-től vagy gyógyászati segédeszköz-től eltérő gyógykezelést a beteg vagy a betegség sajátosságaira, illetve az ellátás helyszínére tekintettel a 44. § (1) bekezdésben meghatározott tájékoztatás megadását követően rendelhet. Az eltérést a betegdokumentációban annak részletes indokolásával együtt rögzíteni kell.

(3) A járóbeteg-ellátás keretében, valamint a kórházi zárójelentésben a gyógyszer-terápiás javaslatot hatóanyag megjelölésével – szükség esetén továbbá a hatáserejével és a gyógyszerforma megjelölésével – kell megadni.”

„48. § (3) A gyógyszer-tár működtetését engedélyező határozatot egészségügyi érdekből az egészségügyi államigazgatási szerv fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja.”

„49. § (3) A (2) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető az új gyógyszer-tár létesítése a (2) bekezdés szerinti településen, ha a kérelmező vállalja, hogy az új közforgalmú gyógyszer-tár a működésének megkezdésétől számított legalább 3 évig

a) napi 24 órában nyitva tart, vagy

b) legalább heti  
ba) 60 órában nyitva tart, vagy  
bb) 40 órában tart nyitva és folyamatos készenlélet biztosít,

c) és a ba) és a bb) esetben a külön jogszabályban meghatározottak szerinti fekvőbetegek részére – a betegek kérésére – a gyógyszert a működés helyszínétől számított legalább 2 km-es körzetben külön díj felszámítása nélkül kiszállítja vagy gyógyszerek interneten történő rendeléséhez szükséges honlapot működtet, melynek keretében a gyógyszerek házhozszállítását biztosítja.”

„55. § (7) (...) A közforgalmú gyógyszertár egyes magisztrális gyógyszerkészítési feladatainak ellátására másik közforgalmú gyógyszertárral megállapodást köthet. A megállapodást az egészségügyi államigazgatási szervnek be kell mutatni.”

„67. § (1) Gyógyszertári működési engedéllyel nem rendelkező vállalkozás gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenységet a kereskedelmi tevékenység folytatására vonatkozó külön jogszabályokban és az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott külön jogszabályokban meghatározott feltételek együttes teljesítése esetén folytathat.

(2) A gyógyszertáron kívüli gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység keretében az a gyógyszer forgalmazható, amely

a) gyógyszertárban orvosi rendelvény nélkül is kiadható, és

b) alkalmazását megelőzően az öndiagnózis egyértelműen felállítható, tévedés valószínűtlen vagy nem jár súlyos egészségügyi következményekkel, és

c) veszélyessége (mellékhatás, kölcsönhatás) még jelentősebb mértékű túladagolás esetén sem nagy.

68. § (1) A külön jogszabály alapján működési engedéllyel rendelkező üzlet gyógyszert akkor forgalmazhat, ha az egészségügyi államigazgatási szerv erre engedélyt adott. Az egészségügyi államigazgatási szerv a gyógyszer kiskereskedelmi forgalmazására jogosító engedély másolatát az üzlet működési engedélyét kiadó hatóságnak is megküldi. Az egészségügyi államigazgatási szerv a gyógyszerforgalmazásra jogosító engedélyt megadja, ha az üzlet megfelel az e törvényben, illetve a külön jogszabályban foglalt követelményeknek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti üzlet gyógyszert akkor forgalmazhat, ha

a) biztosítja a gyógyszerek biztonságos és a többi árucsoporttól elkülönített – az egyes gyógyszerek forgalomba hozatali engedélyében meghatározott – szakszerű tárolását és eltartását, valamint

b) az üzlet nyitvatartási ideje alatt folyamatosan rendelkezésre áll, a fogyasztók részére a gyógyszerek biztonságos alkalmazásához szükséges tájékoztatást nyújtó minősített információs rendszert működtet vagy már működő elektronikus információs rendszerhez díjmentes hozzáférést biztosít,

c) az egészségügyi államigazgatási szervnek bejelenti azt a személyt, aki az adott üzletben felelős a gyógyszerekkel kapcsolatos jogszabályi előírások érvényesítéséért.

(3) A gyógyszer-kiskereskedelmi forgalmazási engedéllyel rendelkező üzlet gyógyszereket csak gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenység folytatására jogosulttól szerezhet be, és csak fogyasztónak adhatja tovább.

69. § (1) Az üzletben a gyógyszer a fogyasztók számára közvetlenül hozzáférhető helyen nem helyezhető el, kizárólag zárható szekrényben tárolható.

(2) A gyógyszerek, illetve a gyógyszerek egy meghatározott csoportjának az egy vásárlás során kiadható gyógyszerek mennyiségét külön jogszabály korlátozhatja.

(3) Gyógyszer csak 14. életévét betöltött személy számára értékesíthető.

(4) A (3) bekezdésben foglalt korlátozás érvényesítése érdekében a gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenységet folytató feladatkörében eljáró személy kétség esetén – saját eljárási jogosultságának kérésre történő igazolását követően – életkorának hitelt érdemlő igazolására hívhatja fel a gyógyszert vásárolni kívánó személyt. Az életkor megfelelő igazolásának hiányában a gyógyszer kiszolgáltatását meg kell tagadni.

70. § (1) A gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenységet folytató üzlet a 68. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakon túl köteles a fogyasztók számára nyitva álló helyiségében az általa forgalmazott valamennyi gyógyszer – forgalomba hozatali engedélyében meghatározott – betegeknek szóló tájékoztatóját nyomtatott formában is közvetlenül hozzáférhetővé tenni oly módon, hogy a vásárló, fogyasztó a gyógyszer alkalmazásával kapcsolatos információkhoz a vásárlásról szóló döntését megelőzően is hozzájuthasson.

(2) Az üzlet – a működését meghatározó üzletszabályzatban – köteles kijelölni azt a feladatkörében eljáró személyt, aki a 66. § (2) bekezdése, valamint az (1) bekezdés szerinti tájékoztatás fogyatékos személyek, illetve segítségre szorulóknak számára is hozzáférhető és értelmezhető megszerzéséhez megfelelő segítséget nyújt.

71. § (1) A gyógyszerek reklámozására, valamint a gyógyszerekre vonatkozó közvetlen fogyasztói engedményekre vonatkozó rendelkezéseket a gyógyszertáron kívül történő gyógyszerforgalmazás során is alkalmazni kell.

(2) A gyógyszertáron kívül is forgalmazható gyógyszerek körét és kiválasztásuk további szakmai szabályait, valamint a forgalmazás részletes feltételeit külön jogszabály állapítja meg.

(3) Az e törvény 73. §-a (2)–(3) bekezdésének, valamint a 76. § (2)–(4) bekezdésének rendelkezéseit a gyógyszertáron kívül történő gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység folytatása során is alkalmazni kell.

72. § (1) A gyógyszertáron kívül történő gyógyszer-kiskereskedelem e törvényben, illetve az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott feltételeinek hatósági ellenőrzése az egészségügyi államigazgatási szerv feladata.

(2) Az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, sza-

bályszegek jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását.

(3) Amennyiben az egészségügyi államigazgatási szerv a hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenységet folytató az e törvényben, illetve az e törvény felhatalmazása alapján kiadott külön jogszabályokban meghatározott feltételeknek nem tesz eleget, illetve kötelezettségét megszegi, határozattal

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését;
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását;
- c) kezdeményezheti az emberi életet, egészséget, testi épséget veszélyeztető gyógyszer vagy annak gyártási tétele forgalomból történő kivonását;
- d) határidővel felhívhatja az ellenőrzöttet a hiányosságok megszüntetésére, illetve a hiányosságok megszüntetéseig a gyógyszerek további forgalmazását megtilthatja;
- e) ismételt jogsértés esetén az üzlet gyógyszerforgalmazásra jogosító engedélyének visszavonását kezdeményezheti.

(4) Amennyiben a jogsértő magatartást üzletláncához tartozó gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenységet folytató követte el, a (3) bekezdés c)–e) pontjaiban meghatározott döntés az üzletláncához tartozó valamennyi üzletre is kiterjeszhető.

(5) Az egészségügyi államigazgatási szerv határozatával bírságot szabhat ki azzal szemben, aki a jogsértést elkövette. A bírság többszörös jogsértés esetén halmozottan is kiszabható.

(6) A bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a fogyasztók érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására – tekintettel kell meghatározni azzal, hogy a bírság legalacsonyabb összege százezer forint, legmagasabb összege a jogsértést elkövető vállalkozásnál az előző naptári évben a jogsértés tárgyát képező terméket tekintve elért nettó hazai árbevétel 1%-a, ami 2007-ben legfeljebb tízmillió forint lehet. A jogerősen kiszabott és be nem fizetett bírságot adók módjára kell behajtani.”

„74. § (1) Közforgalmú gyógyszertárat gazdasági társaság akkor működtethet, ha a működtetett gyógyszertár szakmai vezetését ellátó személyi jogos gyógyszerész a gyógyszertárat működtető vállalkozásban tulajdonosi részesedéssel rendelkezik.

(...)

(4) Az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság ellenőrzi, hogy a közfinanszírozásban részesülő gyógyszer támogatással történő forgalmazására szerződött gyógyszertár, valamint a gyógyszergyártó, -forgalmazó, illetve a támogatással történő gyógyszerrendelésre jogosult orvos között létezik-e olyan nem kívánatos magatartás-összehangolás, amely a betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását sérti vagy veszélyezteti. Amennyiben a nem kívánatos magatartás-összehangolás megvalósul, az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság kezdeményezi az egészségbiztosítási szervnél a támogatással történő forgalmazási jogot biztosító szerződés felmondását.”

„75. § (4) Az (1)–(3) bekezdés szerinti rendelkezés nem érinti a törvény hatálybalépése előtt irányítási joggal rendelkezőnek a korábban szerzett irányítási jogai gyakorlását.”

„83. § (7) E törvény 49. §-ának (1)–(3) bekezdése helyébe 2010. január 1. napján a következő rendelkezés lép, egyidejűleg a jelenlegi (4) bekezdés számozása (2) bekezdésre változik:

»(1) Közforgalmú gyógyszertár működtetését az e törvényben, valamint a külön jogszabályokban meghatározott feltételek teljesítése esetén az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezi.«”

A Gyftv. indítvánnyal támadott, 2008. január 1-jétől hatályos rendelkezései:

„36. § (3) Az a közforgalmú gyógyszertár működtetésére jogosult, valamint az a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertár (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: közforgalmú gyógyszertár működtetésére jogosult), melynek közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó negyedéves árréstömege a 39. §-ban foglalt összeget meghaladja, köteles gyógyszertár szolidaritási díjat fizetni.”

„39. § (1) A 36. § (3) bekezdése szerinti árréstömeg összege 10 000 000 Ft.

(2) Amennyiben a közforgalmú gyógyszertár működtetésére jogosult negyedéves árréstömege

a) 10 000 001 és 13 750 000 között van, a befizetendő összeg a negyedéves árréstömeg 1%-a,

b) 13 750 001 és 17 500 000 forint között van, a befizetendő összeg 137 500 Ft és a 13 750 000 Ft feletti rész 1,5%-ának együttes összege,

c) 17 500 000 Ft felett van, a befizetendő összeg 193 750 Ft és a 17 500 000 Ft feletti rész 2%-ának együttes összege.”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

Az egyik indítványozó az egész Gyftv. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte tekintettel az Alkotmány 70/D. §-ának megsértésére. Ennek során rámutatott arra, hogy a Gyftv. által bevezetett rendszer együtt jár a közforgalmú gyógyszertárak instabilitásával, a felügyelet lehetőségének csökkenésével és a „szakmai hatalommegosztás” felszámolásával (kötelező kamarai tagság felszámolása), a gyógyszertárak létesítésének fellazításával, a gyógyszerészet és a gyógyszerészek közbizalmi jellegének csorbításával, továbbá a gyógyszerészek személyes jogának korlátozásával. A Gyftv. a Gytv. által kialakított gyógyszertári hálózat stabilitását megszünteti, és számtalan bizonytalansági tényezőt épít be a közforgalmú gyógyszertárak működésébe.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által a Gyftv. egésze alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében felhozott

kifogások lényegében nem az egész törvényt, csupán annak egyes rendelkezéseit érintik. A Gyftv. 1. §-a értelmében ugyanis az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök forgalmazásának, ismertetésének, reklámozásának, közfinanszírozásának, a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök finanszírozhatóságának elérését célzó intézkedések és a lakosság biztonságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátásának, valamint a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásának, a gyógyszerellátó tevékenység gyakorlásának alapvető szabályait határozza meg. Ezek közül az indítványozó az egész Gyftv. megsemmisítésének alátámasztásaként csupán a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásával összefüggő egyes, bár koncepcionális jellegű rendelkezésekre vonatkoztathatóan (alapvetően a szabad patikaalapítással kapcsolatosan) hozott fel alkotmányossági érveket. Emellett a gyógyszerforgalmazásra vonatkozó szabályok között is számos olyan előírás található, mely a lakossági gyógyszerellátás biztonságát garantálja. Tekintettel arra, hogy az indítványban felhozott indokokra figyelemmel a Gyftv. egészének alkotmányossága az Alkotmány 70/D. §-a alapján nem ítéltető meg, az Alkotmánybíróság a Gyftv. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-án alapuló alkotmányossági vizsgálatot csupán az indítványozó által külön is megtámadott konkrét szabályok tekintetében folytatta le.

#### IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Gyftv. konkrét, az indítványozók által támadott rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgálta meg.

1. Az egyik indítványozó a Gyftv. 14. § (5) és (10) bekezdésében foglalt szabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Alkotmányos § megjelölése nélkül a gyógyszerismertető személyes adatainak korlátozása miatt tartotta alkotmányellenesnek a kifogásolt rendelkezéseket. Hiányolta az adatgyűjtés céljának jogalkotói meghatározását, illetve azokat az előírásokat, melyek rögzítik, mennyi ideig lehet az adatokat tárolni, és hogyan történik az adatkezelés folyamata. Az előadott indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt, a személyes adatok védelmével összefüggő rendelkezés alapján folytatta le.

Az Alkotmánybíróság áttekintette a megtámadott rendelkezésekkel összefüggő szabályokat.

A Gyftv. 14. § (5) bekezdése értelmében a 12. § (3) bekezdése szerinti cég minden naptári év október 1. napjáig a következő naptári évre tervezett, a 14. § (1) bekezdése szerinti ajándékok listáját és a (2)–(4) bekezdése szerinti támogatás formáját, valamint az erre tervezett költségek összegét köteles az egészségbiztosítási felügyeleti ható-

ságnak bejelentés céljából benyújtani. A Gyftv. 12. § (3) bekezdése a következőképpen szól: „A gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultja, illetve a gyógyszer forgalmazására engedéllyel rendelkező (a továbbiakban együtt: forgalmazó) és a gyógyászati segédeszköz gyártója vagy annak meghatalmazott képviselője ismertető tevékenységet kizárólag engedély birtokában folytathat.” A Gyftv. 13. §-a rendelkezik a 12. §-ban foglalt jogosult nevében eljáró személyről, akit a törvény „ismertetőt végző személynek” nevez, de akit más szóhasználatú gyógyszerismertetőnek is hívnak. Az ismertetőt végző személy a Gyftv. 13. § (2) bekezdésében foglalt szabályokra is figyelemmel csak természetes személy lehet, adatait – nyilvántartásba vétel céljából – az ismertetőre jogosult köteles bejelenteni az egészségbiztosítási felügyeleti hatóságnak.

A Gyftv. 14. § (5) bekezdésének és 12. § (3) bekezdésének a 13. §-ban foglalt szabályokra is tekintettel történő együttes értelmezéséből megállapítható, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség azt a gyógyszerek forgalmazására jogosult, illetve gyógyászati segédeszközöket gyártó céget (illetve ennek meghatalmazottját) terheli, aki engedélyt kapott ismertető tevékenység folytatására. Az indítványozó állításával ellentétben tehát a kötelezettség nem az ismertetőt végző természetes személyt (gyógyszerismertetőt) terheli, hanem azt a céget, akinek a nevében eljár. A 14. § (5) bekezdésében kötelezően szolgáltatandó adatok ezért csak az említett cégekkel, illetve a Gyftv. 16. §-a alapján azzal a természetes személlyel, jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezettel hozhatók összefüggésbe, aki/amely az ismertető tevékenységet a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultja, illetve a gyógyászati segédeszköz gyártója, meghatalmazott képviselője által adott megbízás alapján végzi. A kérdéses adatok a cégek, illetve a megbízásuk alapján eljáró személyek vagy egyéb szervezetek üzleti tevékenységére vonatkoznak, s nem minősülnek a gyógyszerismertető személyes adatának. Az indítványozó által felvetett összefüggésben ezért nem valósulhat meg az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének a sérelme. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 14. § (5) és (10) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

2. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 36. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció-tilalmat. Az indítványban felhozott érvek alapján az egyébként „vállalkozási nyereségadó” fizetésére köteles közforgalmú gyógyszertár működtetésére jogosultakat az intézeti gyógyszertárt működtetőkkel (Gyftv. 51. §), valamint a gyógyszert gyógyszertáron kívül forgalmazókkal (Gyftv. 67. §) szemben a szolidaritási díjjal egyoldalúan hátrányos helyzetbe hozza a jogalkotó: indokolatlan és aránytalan versenyhátrányt okoz az érintetteknek.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését, s kiala-

kult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként fogalmazta meg. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmányban meghatározott tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Ugyanakkor rögzítette azt is, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138.; 41/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABK 2007. június, 556, 556.].

Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így az Alkotmány 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 27–28.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 1991, 88, 114., 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 141. stb.], a jogi személyek számára is biztosított tehát, hogy jogaikat alkotmányosan indokolatlan megkülönböztetés nélkül érvényesítsék. [40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.]

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vehető fel. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.] Nem jelent tiltott diszkriminációt a különböző státusú csoportok jogállásának eltérő szabályozása, mivel ez az eltérés a különböző státus következménye. (1181/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 551, 552–553.; 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 711/B/2002. AB határozat, ABK 2007. július–augusztus, 748, 750.)

A Gyftv. 36. § (3) bekezdésének az indítvány benyújtása idején hatályos szövege szerint szolidaritási díj fizetésére csak a közforgalmú gyógyszertár működtetésére jogosult volt köteles a közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó éves árréstömege alapján, ha annak összege a Gyftv. 39. §-ában foglalt értékhatárt meghaladta. A 2008. január 1-jétől hatályos szöveg értelmében azonban a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertárak szintén kötelesek gyógyszertár szolidaritási díjat fizetni.

A Gyftv. 3. § r) pontja értelmében intézeti gyógyszertár a fekvőbeteg gyógyintézet részeként működő intézeti és közvetlen lakossági gyógyszerellátási feladatokat ellátó egészségügyi intézmény. A Gyftv. 51. § (1) bekezdésének második mondata szerint az intézeti gyógyszertár fekvőbeteg gyógyintézetben történő felhasználásra és közvetlen lakossági gyógyszerellátás céljából szolgáltathat ki gyógyszert. Az intézeti gyógyszertár elsődleges feladata tehát az egészségügyi intézményben kezelt betegek intézeti gyógyszerellátásának biztosítása. Másodlagosan azonban közvetlen lakossági feladatokat is elláthat. Azok az intézeti gyógyszertárak, amelyek csak a fekvőbeteg gyógyintézetekben kezelt betegek gyógyszerellátását végzik, és közvetlen lakossági gyógyszerellátást nem folytatnak, lényegében nem lépnek a gyógyszer-kiskereskedelem verseny által szabályozott piacára. Tevékenységük kizárólag a fekvőbeteg gyógyintézetek ellátására korlátozódik. Azok az intézeti gyógyszertárak azonban, melyek közvetlenül a lakosság számára is árusítanak gyógyszereket, részesei a gyógyszer-kiskereskedelmi piacnak, szolgáltatásaikkal versenyeznek más közforgalmú gyógyszertárakkal. Elhelyezkedésük folytán gyakran előnyösebb helyzetben is vannak más közforgalmú gyógyszertárakhoz képest.

A Gyftv. indokolása szerint a szolidaritási díj bevezetésének célja azon kispatikák ellátási érdekéből történő támogatása, melyek kis településeken működnek. Ezeken a helyeken ugyanis az alacsony jövedelmezőség miatt nem biztosított, hogy a közforgalmú gyógyszertárak hosszú távon, folyamatos ellátást tudjanak nyújtani. Ezért a jogalkotó a szolidaritási díj bevezetésével megteremtette a hátrányosabb helyzetben lévő közforgalmú gyógyszertáraknak nyújtandó támogatás forrását, melyet a Gyftv.-ben meghatározott, magasabb árréstömeggel rendelkező (jövedelmező) közforgalmú gyógyszertáraknak, illetve – a módosítás folytán – a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertárat működtető vállalkozásoknak kell megfizetniük. (Gyftv. 41. §)

Ebben a szabályozási konstrukcióban a kizárólag intézeti gyógyszerellátást folytató intézeti gyógyszertárak nem vonhatók homogén csoportba a közforgalmú gyógyszertárakkal és azokkal az intézeti gyógyszertárakkal, melyek közvetlen lakossági gyógyszerellátást is folytatnak. Erre tekintettel nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ába a Gyftv. 36. § (3) bekezdése azon az alapon, hogy az intézeti gyógyszertáraknak nem kell gyógyszertár szolidaritási díjat fizetniük.

A gyógyszer gyógyszertáron kívül forgalmazók vonatkozásában sem ellentétes a Gyftv. 36. § (3) bekezdése az alkotmányos diszkrimináció-tilalommal. A jogalkotó a szolidaritási díj alapjául ugyanis csak a közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó árréstömeget jelölte meg. A gyógyszer gyógyszertáron kívül forgalmazó üzletek közfinanszírozott gyógyszereket nem árusítanak, ezért ebből bevételük, jövedelmük nincs. Emellett a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazás korlátozott, a gyógyszerek szűkebb körére terjed ki, melynél fogva



ezek az üzletek csak kisebb mértékben, kiegészítő jelleggel vesznek részt a gyógyszerellátás biztosításában. Erre figyelemmel a gyógyszerert gyógyszerertáron kívül forgalmazók sem tartoznak homogén csoportba a közforgalmú gyógyszerertárat, illetve közvetlen lakossági ellátást biztosító intézeti gyógyszerertárat működtetőkkel.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 36. § (3) bekezdése ellen az Alkotmány 70/A. §-a alapján előterjesztett indítványokat elutasította.

3. Az egyik indítványozó a Gyftv. 39. §-át az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a alapján támadta.

3.1. Álláspontja szerint a jogalkotó által meghatározott árréstömeg-osztályok az egyes osztályokon belül közvetett módon, önkényes és hátrányos megkülönböztetést eredményeznek. Sérelmezte, hogy a fizetési kötelezettséget megalapozó árréstömeg tekintetében a törvényalkotó nem veszi figyelembe, hogy az árréstömegben belül mennyi a közfinanszírozott és a nem közfinanszírozott gyógyszerek forgalmából adódó árrés bevételi aránya. Ésszerűtlennek és önkényesnek tekintette az árréstömegben alapuló megkülönböztetést, és az ennek alapján fennálló fizetési kötelezettségek nagyságának meghatározását amiatt, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe, hogy az árréstömeg nagyságához milyen, hatósági határozatban előírt szolgáltatási és ellátási kötelezettségek tartoznak, s ezek milyen költségeket okoznak a gyógyszerertáraknak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyftv. 39. §-a szorosan kapcsolódik a 36. § (3) bekezdéséhez. A 36. § (3) bekezdése a gyógyszerertár szolidaritási díj fizetési kötelezettséget egyértelműen a közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó árréstömeghez, annak a 39. §-ban meghatározott összegéhez köti. A 39. §-ban meghatározott összegek ezért csak a közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából származó árréstömegre vonatkoznak. Az indítványozó megállapításai ebben a tekintetben tehát nem helytállóak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével nem ellentétes. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó nagyfokú szabadságot élvez abban, hogy mit választ a szolidaritási díj alapjának, s ehhez igazítottan kiket von a díj fizetésére kötelezettek körébe. A szolidaritási díj alapjának meghatározására vonatkozóan a törvényhozó valamennyi kötelezett tekintetében egységes szabályokat állított fel, ezért nem valósul meg a jogalanyok között semmilyen hátrányos megkülönböztetés. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy az egyes gyógyszerertáraknak milyen eltérő kiadásai vannak (lehetnek), az eltérő költségek nem képezhetik alapját a diszkrimináció-tilalom megsértése megállapításának. Azt pedig az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kimondta, önmagában az, hogy a jogalkotó eltérő mértékű fizetési kötelezettséget ír elő különböző gazdasági forrással rendelkező jogalanyok számára, nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. (1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507–508.; 773/B/1996. AB hatá-

rozat, ABH 1996, 777, 778–779.) Jelen esetben megállapítható, hogy a fizetési kötelezettség reális gazdasági megítélésen alapul, az egyes kategóriákon belül nem diszkriminál.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 39. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló indítványt elutasította.

3.2. Az indítványozó szerint a Gyftv. 39. §-a az Alkotmány 70/I. §-ával is ellentétes.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 70/I. §-át. Ennek során kiemelte, az Alkotmány maga nem határozza meg a „közteher” fogalmát, ám kétséget kizáróan ide sorolhatók az államháztartásról szóló törvény szerint az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének a fedezetét szolgálják, az állam bevételi forrását jelentik. [821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.; 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 52.; 8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABK 2007. február, 101, 108.]

A szolidaritási díj adó jellegű közteher: a nagyobb forgalmat lebonyolító gyógyszerertáraknak kell befizetniük abból a célból, hogy a kisebb településeken működő kispantikák működőképességének fenntartásához az állam az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó kötelezettségei teljesítése (a gyógyszerellátás garntálása) keretében működési célú támogatást nyújtson. Ennek érdekében az állami adóhatóság a Gyftv. 40. § b) pontja alapján a befizetett összeget az egészségügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium kincstárnál vezetett, külön jogszabályban meghatározott számú előirányzat-felhasználási keretszámlájára a befizetést követően haladéktalanul átutalja. A költségvetési törvényben az Egészségügyi Minisztériumra vonatkozó fejezeten belül, a kisközmű gyógyszerertárak működtetési támogatására meghatározott előirányzat terhére, a járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet 6/C. §-ában megfogalmazott feltételek szerint részesülhetnek a rászoruló gyógyszerertárak a támogatásban. Egy speciális állami újraelosztás történik, mely konkrét célhoz kötődik.

A jogalkotó széles keretek között mérlegelhet akkor, amikor a közteher mértékét megállapítja, és nagy szabadsággal rendelkezik abban a kérdésben is, hogy mit határoz meg a közteher tárgyaként, a közteherviselési kötelezettség kiinduló pontjaként milyen gazdasági forrást választ ki. [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.; 574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674, 682.] Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/I. §-ából nem következik, hogy a közteherviselési kötelezettség alapja csak valamilyen jövedelem vagy vagyon lehet. (60/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 976, 979.)

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotás szabadsága nem korlátlan az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adó tárgyának ez alapján történő meghatározása során; az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt közteherviselési kötelezettséget előíró alkotmányi rendelkezés értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 727.; 357/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1321, 1326.; 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1453.)

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó nem a gyógyszerárak jövedelmét jelölte meg a közteher-viselés alapjaként, de ezt – ahogy az a fent idézett határozatokból is kiderül – az Alkotmány nem is követeli meg. A szolidaritási díj alapja a támogatott gyógyszerek forgalmazásából származó árréstőmeg, azaz a közfinanszírozott gyógyszerek kiskereskedelmi ára (függetlenül attól, hogy ennek mekkora részét fizeti a beteg és mekkora része a támogatás) és beszerzési (nagykereskedelmi) ára közötti különbözetnek meghatározott időszakban (negyedévben) befolyt összege. Ez pedig – annak ellenére, hogy egyéb kiadásokat, költségeket még nem vontak le belőle – összefüggésben áll a díj fizetésére kötelezett jövedelmi helyzetével.

Az Alkotmánybíróság a 66/2006. (XI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy a bevétel (és nem a jövedelem) adóztatását az Alkotmány 70/I. §-a nem tiltja. (ABH 2006, 725, 732.) A szolidaritási díj alapjaként meghatározott, a közfinanszírozott gyógyszerek értékesítéséből eredő árréstőmeg nem azonos ugyan a gyógyszerárak működtetésének teljes bevételével, de a bevételnek egy része, ezért – különös figyelemmel arra is, hogy a közforgalmú és az intézeti gyógyszertárak forgalmának túlnyomó része a közfinanszírozott gyógyszerek értékesítéséből származik – megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában lefektetett, a jövedelmeknek megfelelő közteherviselési kötelezettséget előíró követelménynek.

Az indítványozó által is idézett 61/2006. (XI. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a jövedelmi típusú adó tekintetében mondta ki azt, hogy a házipénztári készpénzállomány az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem tekinthető az alkotmányi arányos közteherviselés alapját képező, a társas vállalkozások (mint adóalanyok) által ténylegesen megszerzett jövedelemnek, illetve vagyonnak. (ABH 2006, 674, 685.) A 8/2007. (II. 28.) határozatában pedig a vélelmezett (fiktív) jövedelmek adókötelezettség alá vonását tekintette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság. (ABK 2007. február, 101, 110–111.) Jelen esetben ilyenről nincs szó: a vizsgálat tárgya (a szolidaritási díj) nem vagyoni típusú adó, emellett fiktív jövedelem adóztatása sem merül fel, miután az adó jellegű közteher alapja a gyógyszerárak által a közfinanszírozott gyógyszerek forgalmazásából ténylegesen megszerzett árréstőmeg.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyftv. 39. §-a nem sérti az Alkotmány 70/I. §-át, ezért az indítványt ebben az összefüggésben is elutasította.

4. Több indítványozó is támadta a Gyftv. 48. § (3) bekezdését, mert a gyógyszerárak működtetését engedélyező határozatnak azonnal végrehajthatóvá nyilvánítását a jogalkotó egy olyan feltételtől, az egészségügyi érdektől tette függővé, amelynek tartalma meghatározatlan, bizonytalan. Ez pedig lehetőséget ad önkényes jogalkalmazói döntések meghozatalára. Ezáltal sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelménye és az 57. § (5) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jog.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Eddigi gyakorlatát a 31/2007. (V. 3.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: „Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy »a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.« (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy »a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.« (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]» (ABK 2007. május, 399, 404.)

Az Alkotmánybíróság az 1160/B/1992. AB határozatban kimondta, hogy általános, 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 jogszabály-értelmezésekre

támaszkodva rutinná vált. Általában a jogalkotás dönti el, hogy valamilyen életviszonyt milyen részletességgel szabályoz, mely a jogszabály homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. [ABH 1993, 607, 608.; megerősítette: 3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 62, 83.] Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetlen jogszabály sérti a normavilágosság követelményét, az nem, ha a törvényi feltételeket a jogalkotó inkább keretjellegűen, és nem túl részletezően határozta meg. [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 62, 83.]

Azt, hogy a Gyftv. 48. § (3) bekezdésében szereplő „egészségügyi érdek” megfelel-e a normavilágosság követelményének, nem önmagában, hanem a Gyftv. egészének rendszerében, illetve más konkrét rendelkezésére tekintettel kell megállapítani. A Gyftv. preambuluma értelmében az államnak garanciális szabályokkal is biztosítania kell, hogy a gyógyszerek, melyek különleges szerepet töltenek be az egészségi állapot megőrzésében, biztonságosan, megfelelő helyen, időben és választékkal álljanak a betegek rendelkezésére. A Gyftv. 2. § (3) és (4) bekezdései pedig rögzítik, hogy a gyógyszertár olyan egészségügyi szolgáltató és kiskereskedelmi tevékenységet végző egészségügyi intézmény, melynek egészségügyi feladata a lakosság gyógykezeléséhez kapcsolódó gyógyszerek kiszolgáltatása, valamint az e gyógyszerekkel kapcsolatos, a betegségek megelőzését szolgáló, a betegekkel történő együttműködést megvalósító felvilágosító, tanácsadó szolgáltatás. A támadott rendelkezésben szereplő egészségügyi érdek kifejezést az említett rendelkezések fényében és arra figyelemmel lehet és kell értelmezni, hogy a gyógyszertár működését engedélyező határozat azonnal végrehajthatóvá nyilvánítása kapcsán merül fel az egészségügyi érdek mibenléte.

A Gyftv. 48. § (3) bekezdésében szereplő, kifogásolt kifejezés – a fent kifejtett okok miatt – nem tekinthető olyan elvont, általános fogalomnak, mely eleve értelmezhetetlen, minden objektív alapot nélkülöz, s teret enged szubjektív jogalkalmazói döntéseknek. Ugyanakkor lehetőséget teremt a jogalkalmazónak arra, hogy az adott eset egyedi körülményeit mérlegelve eldöntse, a gyógyszertár működtetését engedélyező határozatot azonnal végrehajthatónak nyilvánítja vagy sem.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a támadott fordulathoz hasonló általános fogalmakat más törvények is használnak: ilyen például a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól. E törvény 101. § (3) bekezdésének *e*) pontja egészségügyi, járványügyi (és egyéb) okból lehetővé teszi, hogy a határozatot fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítsák. Az, hogy a jogalkotó nem definiálja külön ezeket a fogalmakat, nem jelenti, hogy a jogalkalmazás során értelmezhetetlenek lennének.

A fent kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 48. § (3) bekezdése nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.

Nem ellentétes a támadott rendelkezés az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből fakadó jogorvoslathoz való joggal sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint mindenkit megillető jogorvoslati jog a hatékony jogvédelem meglétét jelenti. [60/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 620, 625.] Azt a követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy jogszabály biztosítsa mindazok számára, akiknek jogát, jogos érdekét a bíróság, közigazgatási szerv vagy más hatóság határozata sérti, hogy magasabb szintű fórumhoz vagy más szervhez fordulhassanak a döntés felülvizsgálata érdekében. (498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1208.) A támadott szabály nem korlátozza és nem vonja el az egyéb rendelkezések alapján biztosított jogorvoslati lehetőséget, a jogorvoslat alapján eljáró hatóság pedig objektív kritériumok alapján felül tudja vizsgálni a határozat azonnal végrehajthatóvá nyilvánítását. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványokat e tekintetben is elutasította.

5. Több indítványozó szerint alkotmányellenes a Gyftv. 49. § (3) bekezdése. A támadott rendelkezés értelmében a Gyftv. 49. § (2) bekezdésében foglalt feltételektől (azaz a lakosságszámtól és a közforgalmú gyógyszertárak bejáratának egymástól való távolságától) függetlenül létesíthető új közforgalmú gyógyszertár, ha a kérelmező vállalja, hogy az új közforgalmú gyógyszertár a működésének megkezdésétől számított legalább három évig napi 24 órában nyitva tart, vagy legalább heti 60 órában nyitva tart, vagy heti 40 órában tart nyitva és folyamatos készenléletet biztosít, és ez utóbbi két esetben a külön jogszabályban meghatározottak szerinti fekvőbetegek részére – a betegek kérésére – a gyógyszert a működés helyszínétől számított legalább 2 km-es körzetben külön díj felszámítása nélkül kiszállítja, vagy gyógyszerek interneten történő rendeléséhez szükséges honlapot működtet, melynek keretében a gyógyszerek házhozszállítását biztosítja.

5.1. Az indítványozók szerint a Gyftv. 49. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 13. §-ában megfogalmazott tulajdonhoz való jogot. A Gyftv. által létrehozott személyes gyógyszertár működtetési jog (személyi jog) – mint az alkotmányos tulajdonvédelem tárgya – a Gyftv. támadott rendelkezése folytán ugyanis jelentős mértékben sérül, kiüresedik.

A Gyftv. szerint a személyi jog a Magyar Gyógyszerész Kamara által a szakmai gyakorlattal rendelkező gyógyszerész részére közforgalmú gyógyszertár kizárólagos működtetésére adott engedély volt (2. § *f*) pont). A Gyftv. szintén definiálja a személyi jogot, 3. §-ának *f*) pontja értelmében a személyes gyógyszertár működtetési jog szakmai gyakorlattal rendelkező gyógyszerész részére közforgalmú gyógyszertár vezetésére adott engedély. Amíg tehát a Gyftv. a közforgalmú gyógyszertárak működtetésében, addig a Gyftv. a gyógyszertár vezetésében jelölte meg a személyi jog lényegét. A jogalkotó átalakította a személyi jog tartalmát, melynek oka az volt, hogy a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazását az Országgyűlés egy új

koncepció szerint kívánta kialakítani. A Gytv. alapján a gyógyszer-kiskereskedelmi piac sajátos szakkereskedelmi ágazattá vált, ahol a közforgalmú gyógyszertárat vagy személyesen a személyi jogos gyógyszerész (egyéni vállalkozásként), vagy olyan betéti társaság működtette, amelynek (többségi tulajdonnal rendelkező) tagja a személyi jogos gyógyszerész volt. A Gyftv. a közforgalmú gyógyszertárakat működtető vállalkozások tulajdonosi struktúrájának átalakulása előtt nyitotta meg az utat, lehetővé téve nagyobb tőkék bevonását az ágazatba. Ebben a konstrukcióban a gyógyszerész tulajdonosi (vállalkozói) minőségének jelentősége kisebb. A jogalkotó a személyi jogos gyógyszerésznek elsősorban a gyógyszertár vezetésében szán szerepet, bár előírja, hogy a közforgalmú gyógyszertárat működtető gazdasági társaságban a gyógyszertár szakmai vezetését ellátó gyógyszerésznek tulajdonosi részesedéssel kell rendelkeznie. [Gyftv. 74. § (1) bekezdés]

A Gytv. rendszerében közforgalmú gyógyszertár felállítását egyrészt akkor lehetett engedélyezni, ha a településen nem működött közforgalmú gyógyszertár és a településnek legalább ötezer lakosa volt. Ha a gyógyszertárral nem rendelkező településen ennél kevesebb lakos élt, akkor az egyéb körülmények (pl. közlekedési, idegenforgalmi, egyéb helyi viszonyok, szomszédos települések lakosság-száma) is indokolhatták a közforgalmú gyógyszertár létesítését. [Gytv. 5. § (1)–(2) bekezdés] Közforgalmú gyógyszertár létesítését másrészt akkor is engedélyezni lehetett, ha az adott településen már működött közforgalmú gyógyszertár, de a létesítendő közforgalmú gyógyszertárral együtt valamennyi közforgalmú gyógyszertárra átlagosan legalább ötezer lakos jutott, és a meglévő közforgalmú gyógyszertárak bejárata és az újonnan létesítendő közforgalmú gyógyszertár bejárata között százezer lélekszámot meghaladó városokban 250 méter, egyéb településeken legalább 300 méter távolság volt. [Gytv. 5. § (3) bekezdése] A lakosság-szám tekintetében a Gytv.-hez fűzött indoklás kifejtette: „[a] hazai településviszonyok, valamint az európai országok gyakorlata alapján ez a minimális lakosság-szám szükséges a gyógyszertár fenntartásához nélkülözhetetlen forgalom biztosítása érdekében.” A gyógyszertárak bejárata közötti távolság pedig annak biztosítását szolgálta, hogy ne csak a település központjában nyíljanak gyógyszertárak. A cél az volt, hogy a települések valamennyi részében könnyen megközelíthető gyógyszertárak működjenek.

A Gyftv. szabályai szerint azon a településen, ahol közforgalmú gyógyszertár nem működik, az egészségügyi államigazgatási szerv az új közforgalmú gyógyszertár működését engedélyezi. [Gyftv. 49. § (1) bekezdése] Azon a településen pedig, ahol már működik közforgalmú gyógyszertár, új közforgalmú gyógyszertár létesítését az egészségügyi államigazgatási szerv akkor engedélyezi, ha *a)* az új gyógyszertárral együtt számított valamennyi közforgalmú gyógyszertárra átlagosan legalább ötezer lakos jut, és a meglévő közforgalmú gyógyszertárak bejárata és az új közforgalmú gyógyszertár bejárata között százezer lélekszámot meghaladó városokban 250 méter, egyéb települé-

seken legalább 300 méter távolság van, vagy *b)* a kérelemben megjelölt 5000 főnél népesebb településen a tervezett létesítés 1 km-es körzetében, egyéb településen, illetve lakott területen kívül a megjelölt helyszín 5 km-es körzetében nincsen másik működő közforgalmú gyógyszertár, vagy *c)* a kérelem ügyeleti feladatok ellátására kijelölt egészségügyi szolgáltató székhelyén, telephelyén vagy annak 250 méteres körzetében működtetendő új közforgalmú gyógyszertár létesítésére irányul feltéve, hogy a megjelölt egészségügyi szolgáltató székhelyén, illetve telephelyén, valamint annak 250 méteres körzetében nem működik közforgalmú gyógyszertár és a működtető vállalja, hogy az új gyógyszertár ügyeleti és szolgálati ideje – működtetés során – az egészségügyi szolgáltató ügyeleti és szolgálati idejéhez igazodik. [Gyftv. 49. § (2) bekezdése]

A Gyftv. egy valamivel több, mint három éves időszakra (2010. január 1-jéig) – részben újraszabályozva – fenntartotta az új közforgalmú gyógyszertár létesítésével kapcsolatos, a Gytv. által kialakított, a lakosság-számtól és a gyógyszertárak bejártának távolságától függő feltételeket. A 49. § (3) bekezdésében foglalt szabállyal azonban lehetővé teszi a fenti korlátozások feloldását, ha az újonnan létesülő gyógyszertár – legfeljebb 3 éves időszakra – bizonyos többletkötelezettségeket vállal. Ezzel lehetővé vált, hogy akkor is új gyógyszertárak lépjenek a gyógyszer-kiskereskedelem piacára, ha a településen az egy közforgalmú gyógyszertárra eső átlagos lakosság-szám nem éri el az ötezer főt.

Az indítványozók szerint a Gyftv. 49. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, mely a 49. § (2) bekezdésétől függetlenül teszi lehetővé új közforgalmú gyógyszertár alapítását, azért sérti az Alkotmány 13. §-át, mert a gyógyszer-kiskereskedelem liberalizálásával a jelenleg jövedelmező, és értéket képviselő gyógyszertárak egyik napról a másikra a jogszabályváltozás során elértéktelenednek. Mivel a jogalkotó ármeghatározó eszközeivel alapvető módon tudja befolyásolni a közforgalmú gyógyszertárak jövedelmezőségi feltételeit, ezért a piaci versenyt előtérbe helyező ármeghatározási környezetben a gyógyszertári vállalkozások nem fognak tudni ellenállni az országos hálózatok felvásárlási törekvéseinek.

Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta a Gytv. által bevezetett személyi jog jellemzőit, s azt, hogy kiterjedhet-e rá az Alkotmány 13. §-a által biztosított tulajdonvédelem.

A Gytv. indoklása szerint a személyi jog nem képezte tulajdon tárgyát, sem jogügylet, sem törvényes örökléssel, sem végintézkedéssel nem volt átruházható. Speciális volt mégis abban, hogy a Gytv. hozzátartozói személyi jogot biztosított a személyi joggal rendelkező gyógyszerész halála esetén az özvegye, illetve leszármazói részére, illetve – a Kamara engedélyével – lehetővé tette a személyi jog átengedését gyógyszertár vezetésére jogosult személynek.

A gyógyszerészeket megillető személyi jog hasonló jellemzőkkel bírt, mint az orvosokat megillető működtetési

jog (praxisjog). Ez utóbbit az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) 1. § (2) bekezdés c) pontja definiálja. Eszerint a működtetési jog az egészségügyi államigazgatási szerv által a házi-orvos, házi gyermekorvos, illetve fogorvos részére adott, önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben foglalt jog. Az Öotv. 2. § (3) bekezdése értelmében a működtetési jog olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely – jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén – elidegeníthető és folytatható.

Az Alkotmánybíróság a 29/2006. (VI. 21.) AB határozatban foglalkozott az alkotmányos tulajdonvédelem kapcsán az Öotv. által szabályozott működtetési jog megítélésével. Ebben megállapította:

„Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. Az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a polgári jogi tulajdonjogra, hanem egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik [17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.]. A tulajdonhoz való jog védelmét kimondó 13. § (1) bekezdésének alkalmazását az Alkotmánybíróság gyakorlata kiterjesztette a vállalkozói jellegű tevékenységekre is. Az építéstervezési jogosultság szabályainak vizsgálatával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a jövdelemmel járó, vállalkozói jellegű tevékenységekre alkalmazandónak találta a tulajdonjog alkotmányos védelmének szabályait [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 286, 287.]. Az Öotv. javaslatának miniszteri indoklása a működtetési jogot az orvosi tevékenység vállalkozásként történő végzésével összefüggésben magyarázza. Ennek megfelelően a tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed a működtetési jogra, mint – az Öotv. 1. §-a (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott – vagyoni értékű jogra is.

Az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. A védelem terjedelme a közjogi és magánjogi korlátokkal együtt értelmezhető, függ a jogosultság alanyától, tárgyától és funkciójától, valamint a korlátozás módjától [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.].” (ABH 2006, 396, 409–410.)

A fent idézett határozatban hivatkozott 40/1997. (VII. 1.) AB határozattal elbírált ügyben a támadott rendelkezés szerint önálló mérnöki, építészeti tervezői és műszaki szakértői tevékenységet csak kötelező kamarai tagság alapján lehetett folytatni. Azoknak, akik a korábbi engedélyek alapján építéstervezési tevékenységet végeztek, de a kamara tagjává nem válhattak, ez a jogosultságuk a kifogásolt szabály hatálybalépését követően bizonyos, a törvényben meghatározott idő elteltével megszűnt. Az Alkotmánybíróság a technikai végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt tervezői tevékenységet az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdoni védelemben részesítette, mert az rendszeres

jövedelemforrást biztosított a névjegyzékben szereplő, tervezői és szakértői engedéllyel rendelkezők számára. A technikai végzettségű tervezők és szakértők kialakult megrendelői körrel és tevékenységi területtel rendelkeztek, egyesek önálló vállalkozást létesítettek erre a tevékenységre, melynek folytatását a támadott rendelkezés lehetetlenné tette. (ABH 1997, 282, 286.)

A Gytv. által szabályozott személyes gyógyszertár működtetési jog olyan vagyoni értékkel bíró jogosítvány volt, mely a gyógyszerész számára jövedelmezően hasznosítható tevékenység folytatását tette lehetővé. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a személyes gyógyszertár működtetési jog az Alkotmány 13. §-ából fakadó alkotmányos tulajdonvédelem alatt állt.

Ezek után az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a Gyftv. 49. § (3) bekezdése az indítványozók által felhozott indokok alapján sérti-e az Alkotmány 13. §-át, azaz új gyógyszertárak létesítésének a lakosság-számtól és a gyógyszertárak bejáratának távolságától függetlenül történő engedélyezése mennyiben korlátozta a személyi jogos gyógyszerészek tulajdonhoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „[a]z alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (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.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 87.; 22/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 173, 179.; 2/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 33, 39.; 25/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 363, 365.]

A meghatározott lakosságszámhoz kötött személyi jog, illetve az új gyógyszertárak létesítése engedélyezésének lakosságszámhoz kötése lényegében létszámkorlátozást valósít meg: egy település nagyrészt változatlan összlakosság-száma meghatározott számú közforgalmú gyógyszertár működtetését teszi lehetővé. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 677/B/1995. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) kifejtette, a Gytv. rendelkezései alapján a gyógyszertárak létesítése és működése tekintetében a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozás alá esett. (ABH 2000, 590, 594.) Az egyik ilyen korlát maga a személyi jog volt, amelynek alkotmányos tulajdonvédelme részben a vállalkozáshoz való jog mint valódi alkotmányos alapjog korlátozásából fakadt. A Gyftv. 49. § (3) bekezdése – bizonyos feltételek mellett – ezt a korlátozást oldja fel, azaz érvényre juttatja az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott tételt, mely szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozás-

hoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog, így a tulajdonhoz való jog, a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, a szabad mozgáshoz és a letelepedéshez való jog stb. biztosítását is. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – alkotmányos mércéje nincs. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gytv. alapján engedélyezett személyi jogot a Gyftv. 49. § (3) bekezdése nem szüntette meg, tartalmi átalakítását (azaz, hogy a személyi jog nem a közforgalmú gyógyszertár működtetésére, hanem vezetésére vonatkozik) sem ez a szabály végezte el. A gyógyszer-forgalmazás kiskereskedelmi piacon a Gyftv. 49. § (3) bekezdése megteremtette a verseny lehetőségét, ez a verseny azonban a személyi jogos gyógyszertár-működtetők személyi jogát – mint az alkotmányos tulajdonvédelem tárgyát – nem korlátozza. A személyi jognak meghatározott vagyoni értéket garantáló feltétel (lakosságyszám) megszüntetése és a piaci viszonyok bizonyos szintű térnyerésének a megengedése nem jelenti ugyanis automatikusan és szükségképpen a személyi jog elértéktelenedését, vagyoni értékének megszűnését. Nemcsak a piacra lépő új gyógyszertár-működtetők tőkeerősségétől, piaci magatartásától függ ugyanis, hogy a személyi jog vagyoni értéke a piacnyitást követően hogyan alakul, hanem magának a személyi jog jogosultjának a piaci magatartásától is. A Gyftv. 49. § (3) bekezdése által teremtett új helyzet tehát alapvetően a gyógyszertár-működtetők piaci pozícióira van kihatással. Ebben az új piaci helyzetben egyes, már piacon lévő gyógyszertárak a korábbihoz képest kedvezőbb helyzetbe kerülhetnek, az 5000 fős lakosságszámhoz igazított forgalomhoz képest nagyobb piaci részesedést szerezhetnek, míg másoknál ez a részesedés csökkenhet, esetleg megőrizhetik korábbi pozíciójukat. A támadott rendelkezésnek egyes egyedi esetekben – a különféle tényezők együtthatásaként – különböző következményei lehetnek, így a Gyftv. 49. § (3) bekezdése nem egymaga és szükségképpen vezet minden esetben a személyi jog vagyoni értékének esetleges csökkenéséhez. Emiatt a kifogásolt szabály sem a tulajdon elvonását, sem a korlátozását nem valósítja meg. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdon elvonása, illetve korlátozása ellen biztosít védelmet, nem jelenti azonban azt, hogy a jogalkotónak a vagyoni értékű jog piaci értékállóságát garantálnia kellene.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmány 13. §-a tekintetében elutasította.

Az indítványozók a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása végett az Alkotmány 13. §-ával összefüggően felhozott indokokkal, egész pontosan az értékgarancia követelményével kapcsolatosan hivatkoztak arra is, hogy a Gytv. még lehetővé tette, hogy a személyi jog jogosultja a közforgalmú gyógyszertár vezetésére a törvényben meghatározott feltételeknek meg-

felelő gyógyszerésszel megállapodást (haszonbérleti szerződést) kössön. (Gytv. 31. §) Az indítványozó szerint a Gyftv. megszüntette a haszonbérleti szerződések jogalapját, mert ezt a jogintézményt a Gyftv. nem szabályozza. Ezzel a jogalkotó álláspontjuk szerint szerzett jogokat korlátozott, mely ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

A Gyftv. 49. § (3) bekezdése tartalmilag nem hozható összefüggésbe az indítványozók fenti kifogásaival. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, önmagában abból, hogy a Gyftv. nem szabályozza ezt az intézményt, nem jelenti azt, hogy a törvény a korábban kötött szerződéseket megszüntette volna. A Gyftv. éppen a személyi jog tartalmának átalakítása miatt nem szabályozza a Gytv. 31. §-a szerinti haszonbérleti szerződést.

5.2. Az egyik indítványozó azon az alapon is támadta a Gyftv. 49. § (3) bekezdését, hogy az az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközik. Meglátása szerint azáltal, hogy a Gyftv. 49. § (2) bekezdés a)–c) pontjaitól függetlenül is lehet közforgalmú gyógyszertárat létesíteni, és csupán három évig kell a Gyftv. 49. § (3) bekezdésében foglalt külön kötelezettségeket teljesíteni, lehetővé válik, hogy ezen idő alatt a „régii” gyógyszertárat tönkretégye egy tőkeerős cég.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában megállapította, hogy „[a] különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az esélyegyenlőségek csökkentéséhez.” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 581.; 41/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1103, 1107.) Kimondta azt is, hogy ezen alkotmányi előírás az esélyegyenlőségek kiküszöbölésére nem állapított meg alanyi jogot, hanem általános állami célkitűzést és törekvést fogalmazott meg a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével. (2110/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 554, 557.; 41/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1103, 1107.)

A támadott rendelkezés lehetőséget teremt arra, hogy a lakosságszámhoz kötött feltétel révén kialakított piaca lépési akadálytól függetlenül mások is létesíthessenek közforgalmú gyógyszertárat. A többletkötelezettségek vállalása révén – legalább átmenetileg – az újonnan piaca lépő közforgalmú gyógyszertárak olyan szolgáltatásokat biztosítanak a fogyasztóknak, melyek meghalad(hat)ják az egyébként már működő gyógyszertárak által nyújtott szolgáltatásokat. Ezeket a többletkötelezettségeket a törvény alapján azoknak a gyógyszertáraknak nem kell teljesíteniük, amelyek a lakosságszámhoz kötött feltétellel létesültek

vagy létesülnek. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése azonban nem követeli meg a jogalkotótól, hogy más, különösen a gazdaságilag erősebb vállalkozások piacra lépését a gyengébb gyógyszertárak védelme érdekében ne engedje meg, vagy hogy a korábbi szabályozás alapján közforgalmú gyógyszertárat működtetőket azonos gazdasági (jövedelmezőségi) helyzetbe hozza az újonnan piacra lépőkkel. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerinti esélyegyenlőség nem azonos a gazdasági (esély)egyenlőséggel. A Gyftv. 49. § (3) bekezdése által lehetővé tett piaci verseny esetleges hátrányos következményeit versenyjogi eszközökkel, illetve egyéb intézkedésekkel és támogatásokkal lehet kiküszöbölni.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyftv. támadott rendelkezése és az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nincs. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABK 2007. június, 499, 509.], ezért a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

5.3. Több indítványozó támadta a Gyftv. 49. § (3) bekezdését az Alkotmány 70/D. §-a alapján. Ennek alátámasztásaként hivatkoztak az Abh.-ra. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság a Gytv. rendelkezéseinek nagy részét az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozás joga és a versenyszabadság szempontjából vizsgálta meg, és megállapította, hogy – figyelemmel a törvény preambuluma is – a Gytv. rendelkezései alapján a gyógyszertárak létesítése és működése tekintetében a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozás alá esik. Ilyen korlátnak tekintette a személyi jog intézményét, illetve a közforgalmú gyógyszertár létesítéséhez előírt feltételeket, továbbá azt, hogy a Gytv. – a betéti társaságokon kívül – a gazdasági társaságokat a közforgalmú gyógyszertárak működtetéséből kizárta. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kimondta:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. A gyógyszerészeti hálózat stabilitása, a gyógyszerforgalom biztonságának garantálása összefüggést mutat az Alkotmány 70/D. §-ával. A 70/D. § (1) bekezdés értelmében »a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.«, a (2) bekezdés szerint: »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.« Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-át értelmezve – többek között – rámutatott, hogy »az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos

állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettséggént fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.« [54/1996. (XI. 30.) AB határozat ABH 1996, 173, 186–187.]

Bár az Alkotmány kifejezetten nem említi a gyógyszerellátás biztosítását, de az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében nevesített »egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezése«, mint állami kötelezettség megvalósítása során az állam épp a jog – az egészséghez való jog – érvényesülése érdekében további kötelezettséget is magára vállalhat. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás működéséhez kapcsolódik a gyógyszerforgalom biztonságának és a gyógyszerellátás stabilitásának állami garantálása. Az állam, az objektív intézményvédelmi – egészségvédelmi – feladatai körében ezáltal az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésébe foglalt jogot teljesíti ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam élet- és egészségvédelmi kötelezettségéből is következik, hogy adminisztrációs korlátokat állít fel olyan területeken, amelyek az élet- és egészséghez való jog érvényesülésére fokozott veszélyt jelentenek (lásd pl. lőfegyvertartás). Ebből eredő korlátnak tekinthető, hogy a gyógyszertárak üzemeltetése sem a piacgazdaság és a versenyszabadság elveit követi.” (ABH 2000, 590, 596–597.)

Kifejezetten a közforgalmú gyógyszertárak létesítésére vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában a következőkre mutatott rá:

„A közforgalmú gyógyszertár létesítésekor figyelembe veendő működési körzet azt a törvényhozói szándékot tükrözi, hogy a gyógyszerészeti hálózat tervezett és stabil legyen. (...) Tehát a törvény mintegy adminisztratív eszközökkel igyekszik elérni, hogy a gyógyszerellátás, a gyógyszerészeti hálózat alapvetően a közforgalmú gyógyszertárra épüljön, a már működő és új gyógyszertárakra, mint sajátos vállalkozások lehetőleg fennmaradjanak, és a lakosság gyógyszerellátása biztosított legyen. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ilyen jellegű szabályok – mivel a szabad versenyt valóban megkötik – a gazdasági élet más területein alkotmányellenességre vezethetnek. A gyógyszerellátás, a gyógyszerészeti tevékenység spe-

cialitásait, az e téren felvállalt állami felelősséget figyelembe véve azonban az alkotmányellenesség az Alkotmány 9. §-a alapján nem állapítható meg. A törvény a gyógyszerek kiszolgáltatását – a gyógyszerforgalom biztonságának és kiszámíthatóságának garantálása érdekében – a gyógyszertárak monopóliumává tette, e rendszerben központi helyet a közforgalmú gyógyszertár foglal el. A gyógyszertárakra a törvény egyben kötelezettséget is rótt: a gyógyszerellátás megfelelő színvonalú biztosítását. Ha e kötelezettségének a gyógyszertár vezetője nem tesz eleget, a törvény értelmében az állam fellép: a Gytv. 34–35. §-ai szerint az ÁNTSZ a közforgalmú gyógyszertár vezetésére hatósági vezetőt rendel ki.

Tehát megállapítható ugyan, hogy a gyógyszertárak üzemeltetését a Gytv. szabályai részben kivonták a versenyszférából, e tevékenységi körre egy sajátos monopóliumot hoztak létre, viszont az Alkotmánybíróság megítélése szerint az állam nem lépte túl az alkotmányos kereteket akkor, amikor az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt jog érvényesülésével is összefüggésben a szabad versenyt e területen a Gytv. fent bemutatott szabályai szerint korlátozza. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem ütközik a versenyszabadság elvével, mint államcélal az, hogy a gyógyszerári tevékenység körében a törvényalkotó a szabad versenynek – a fentiek szerint – korlátot szabott.” (ABH 2000, 590, 601., megerősítette: 1062/E/1998. AB határozat, ABH 2006, 1921, 1925–1927.)

Az Alkotmánybíróság a 799/B/2001. AB határozatában rögzítette: „[a] gyógyszerellátás biztonsága alapvető követelmény, mely az egészséghez való jog érvényesülésének is feltétele.” (ABH 2005, 1007, 1012.) A gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásának szabályozása az Alkotmány 70/D. §-ából folyó állami kötelezettség. Ennek oka a gyógyszer mint speciális áru, illetve a gyógyszerészek által nyújtott szolgáltatások sajátosságaiban lelhető fel. Az Alkotmánybíróság már korábban is hangsúlyozta: „A gyógyszer speciális termék, melynek kereskedelmére nem pusztán piaci szempontok érvényesülnek. Míg a gyártók és kereskedők alapvetően piaci szempontokat követnek, addig a forgalmazás és értékesítés során nem hagyható figyelmen kívül az, hogy a betegnek a gyógyszerre egészsége érdekében van szüksége.” (799/B/2001. AB határozat, ABH 2005, 1007, 1012–1013.)

A Gyftv. preambuluma – lényegében a Gytv. preambulumával összhangban – deklarálja: a jogalkotó elismeri, hogy a gyógyszereket a betegség miatt kiszolgáltató, megfelelő szakismerettel nem rendelkező személyek vásárolják, és a gyógyszer fogyasztók védelme érdekében elengedhetetlen követelmény, hogy a gyógyszerek forgalmazásában az általános kereskedelmi szabályoktól eltérő szigorúbb szabályok érvényesüljenek. Rögzíti továbbá: „az államnak garanciális szabályokkal is biztosítani kell, hogy a gyógyszerek biztonságosan, megfelelő helyen, időben és választékkal álljanak a betegek rendelkezésére”. Ezek a megállapítások és célkitűzések megfelelnek az

Abh.-ban megfogalmazott, az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó elveknek. Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazása egyúttal vállalkozási tevékenységnek is minősül.

Az 1950-ben államosított gyógyszerészetnek a piacgazdaság követelményeit kielégítő átalakítását a Gytv. kezdte el: erre utalt a preambulumban az a felismerés, mely szerint a korszerű egészségügy nem valósítható meg a gyógyszerészet átalakulása nélkül. Ennek alapján került sor a centralizált gyógyszerári szerkezet lebontására, ugyanakkor a versenyt és a vállalkozás jogát a Gytv. még erősen korlátozta. A Gyftv. preambuluma megismétli az említett felismerést, egyúttal azonban hivatkozik arra is, hogy szem előtt kell tartani, a gyógyszer-kiskereskedelem sajátosságait figyelembe vevő, szabályozott verseny kedvez a gyógyszer fogyasztóknak, javítja a hozzáférést és az ellátás minőségét. A jogalkotó tehát a Gytv. által kialakított rendszerhez képest olyan új koncepcióban kívánta megvalósítani a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásának szabályozását, ahol a verseny a korábbiakhoz képest nagyobb szerephez jut. A jogalkotó célkitűzéseiben nem adta fel a gyógyszer-kiskereskedelemre vonatkozó, az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó szabályozási kötelezettséget, de más célok, nevezetesen a verseny fokozottabb érvényesülése, s ennek révén a fogyasztók ellátása minőségének javítása érdekében átalakította a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásának korábbi rendszerét.

Az Alkotmánybíróság többször hangsúlyozta, hogy nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának, gazdaságosságának, igazságosságának a kérdéseit, mert az nem tartozik a hatáskörébe. [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.; 14/1994. (III. 10.) AB határozat, ABH 1994, 410, 413.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 371–372.; 60/1997. (XI. 12.) AB határozat, ABH 1997, 528, 534.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 111.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 304.; 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 725, 737.] Az egészségügyi intézményhálózat sokféleképpen szervezhető meg. Az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása, és azok finanszírozási elveinek megalkotása során nagyfokú szabadságot élvez. Az Alkotmányból eredően senki nem sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186–188.; megerősítette: 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 310.; 16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 214, 227.; 1105/B/2005. AB határozat, ABK 2007. szeptember, 873, 877.] Az egészségügy társadalombiztosítási finanszírozásának kérdéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság az 1316/B/1995. AB határozatban ennek megfelelően kifejtette: annak megítélése, hogy az állam az Alkotmány 70/D. §-án alapuló kötelezettségének milyen rendszerű és milyen finanszírozású egészségügyi intézményhálózat és orvosi ellátás megszervezésével tesz eleget, a jogalkotó szabadságába és felelősségébe tartozik,



a rendszer alkotmányos megítélésének – szélső esetektől eltekintve – alkotmányos mércéje nincs. [ABH 1996, 735, 737., megerősítette: 952/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1445, 1450–1451.]

Ennek megfelelően a jogalkotó szabadságába és felelősségébe tartozik az is, hogy a gyógyszerellátásnak, a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazásának rendszerét miként építi ki és szabályozza. A Gytv. által kialakított rendszer nem az egyetlen, az Alkotmány követelményeinek kizárólagosan megfelelő koncepció. A jogalkotó a megváltozott körülményekre tekintettel vagy bizonyos új célok megvalósítása érdekében eltérhet a korábbi rendszertől. Az új megoldások hatékonysága, célszerűsége nem alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróságnak csupán azt lehet és kell vizsgálnia, hogy az új szabályok is megfelelnek-e az Alkotmány rendelkezéseinek, azaz az állam eleget tesz-e intézményvédelmi kötelezettségének [38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.; 390/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 1234, 1236.], és az új rendszerre történő áttérés során nem sértettek-e meg valamilyen alkotmányos jogot vagy elvet. Önmagában az, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-ára tekintettel indokoltan találta a gyógyszer-kiskereskedelem területén a szabad verseny és a vállalkozáshoz való jog korlátozását, nem jelenti azt, hogy az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó követelménynek eleget téve a jogalkotó ne alakíthatná ki a kiskereskedelmi gyógyszer-forgalmazás olyan rendszerét, ahol a verseny nagyobb szerephez jut, és a vállalkozáshoz való jog kisebb korlátozást szenved.

A lakosság gyógyszerellátásának biztosítása nem kizárólag adminisztratív eszközökkel érhető el. A gyógyszereknek a betegekhez, fogyasztókhöz való eljuttatására alkalmas lehet a szabályozott verseny is, mint ahogy más termékeknek a fogyasztókhöz való eljuttatására is hatékony eszköz. A lakosság gyógyszerellátásának biztosítása érdekében a Gytv. sem írta elő a teljes lefedettséget, azaz azt, hogy kötelező gyógyszertárat működtetni meghatározott lakosságszámú településeken. Új közforgalmú gyógyszertárak létesítését – az előírt kereteken belül – alapvetően azok jövedelmező működtetésének lehetősége ösztönözte. A jövedelmezőség körülményeit változtatta meg a Gyftv. 49. § (3) bekezdése azzal, hogy – többletkötelezettségek vállalásának előírásával – ezen keretekre tekintet nélkül újabb közforgalmú gyógyszertárak létesítését lehetővé tette. Ez a már piacon lévő közforgalmú gyógyszertárakat is arra készíti, hogy a szolgáltatások minőségének javításával, új szolgáltatások bevezetésével, hosszabb nyitvatartási, ügyeleti idővel stb. fokozottabb figyelemmel legyenek a fogyasztók (a betegek) igényeire. A meglévő gyógyszertárak jövedelmezőségének alakulása így nagyban függ a gyógyszertár-működtető piaci magatartásától is. A „rég” közforgalmú gyógyszertárat működtetőknél is megnyílt ugyanakkor a lehetőségük arra, hogy a betéti társaságon kívüli gazdasági társaság keretében működtessék a gyógyszertárat, s tőkebevonással javítsák piaci esélyeiket.

Ott, ahol a verseny hatékonyan nem képes biztosítani a gyógyszerellátást, mert a gyógyszertár-működtetés nem kellőképpen jövedelmező, a jogalkotó a szolidaritási díj címén befolyt állami bevételből nyújtandó támogatással, azaz a gyógyszertárak működésének segítése révén kívánja az ellátást garantálni. (Gyftv. 41. §) A piaci torzulások, monopóliumok létrejöttének elkerülése végett pedig versenyjogi eszközök (összefonódások ellenőrzése, engedélyeztetése) vehetők igénybe, melynek a jogalkotó a gyógyszerek kiskereskedelmi piacának sajátosságaira figyelemmel megalkotta a speciális szabályait. (Gyftv. 75. §)

Kétségtelen azonban, hogy a gyógyszer egy különleges termék, s a gyógyszerészek által nyújtott szolgáltatások, a gyógyszerészek szakismerete nélkülözhetetlenek a társadalom számára. A szabad verseny érvényesülése mellett ezért szükség van olyan szabályokra, melyek e sajátosságokra tekintettel garantálják a lakossági gyógyszerellátást. Kielégíti ugyanakkor az Alkotmány 70/D. §-át az, ha a jogalkotó ezt a garanciát alapvetően és elsődlegesen szakmai előírások, követelmények támasztása, és azok betartásának állami ellenőrzése, felügyelete révén nyújtja. Az Alkotmány 70/D. §-ából nem következik, hogy a gyógyszerforgalom biztonsága kizárólag úgy garantálható, ha a személyi jogos gyógyszerész (többségi vagy teljes) tulajdonában álló vállalkozás a gyógyszerész korlátlan felelőssége mellett, fix körzetben működteti a közforgalmú gyógyszertárat.

A Gyftv. számos olyan előírást fogalmaz meg, melyek biztosítják, hogy a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazása során a szakmai szempontok érvényesüljenek. Ilyennek tekinthető az, hogy közforgalmú gyógyszertárat működtetni csak személyi jogos gyógyszerész szakmai vezetése mellett lehet, a személyi jog engedélyezését csak a jogszabályi feltételeket teljesítő gyógyszerész kezdeményezheti. (Gyftv. 56–60. §) A közforgalmú gyógyszertárat – bizonyos törvényi kivételekkel – személyi joggal rendelkező gyógyszerész vezeti. A gyógyszertár vezetője felelős a gyógyszertárban folyó szakmai munka felügyeletéért, szakmai felügyeleti jogkörében eljárva a személyzet tekintetében szakmai ellenőrzési és utasításadási joggal rendelkezik. (Gyftv. 61–63. §) A szakmai követelmények betartását az állam az egészségügyi igazgatási szervek útján felügyeli, a törvényben meghatározott esetekben hatósági vezető rendelhető ki. (Gyftv. 64–66. §) Gyógyszertárat működtető gazdasági társaság a gyógyszertár szakmai vezetését, irányítását, valamint a gyógyszertárban szakellátási feladatokat ellátó személyeket gyógyszerellátással kapcsolatos szakmai kérdésekben, így különösen a gyógyszerek kiadása, eltartása, a gyógyszerekkel kapcsolatos beteg-tájékoztatói tevékenység tekintetében nem utasíthatja. A gyógyszertárat működtetők nem köthetnek olyan szerződést, nem fogadhatnak el olyan előnyt, mely a betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását veszélyezteti. Gyógyszertárban szakmai feladatokat ellátó személyek nem vállalhatnak olyan szerződéses kötelezettséget, és nem fogadhatnak el olyan előnyt, amely korlátoz-

hatja vagy akadályozhatja szakmai függetlenségüket, különös tekintettel a betegekkel szemben fennálló pártatlan és tárgyyszerű tanácsadási kötelezettségük teljesítésére. Ez utóbbi előírásoknak az érvényesülését az állam az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság útján szintén ellenőrzi. (Gyftv. 73. §)

A fenti a szabályok vonatkoznak azokra a közforgalmú gyógyszertárakra (illetve azok működtetőire, vezetőire stb.) is, amelyek létesítését a Gyftv. 49. § (3) bekezdése alapján engedélyezték.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyftv. 49. § (3) bekezdése, illetve annak azon fordulata, mely szerint a (2) bekezdés a)–c) pontjaiban meghatározott feltételek fennállásától függetlenül engedélyezhető új gyógyszertár létesítése, nem sérti az Alkotmány 70/D. §-át. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a tekintetben elutasította.

6. Az indítványozók – a Gyftv. 49. § (3) bekezdésével kapcsolatosan felhozott érvekkel megegyező indokokat előadva – az Alkotmány 13. §-a, valamint 70/D. §-a alapján támadták a Gyftv. 83. § (7) bekezdését is. A Gyftv. 83. § (7) bekezdése szerint a Gyftv. 49. § (1)–(3) bekezdései helyébe 2010. január 1-jétől új rendelkezés lép. Ennek értelmében közforgalmú gyógyszertár működtetését a Gyftv.-ben, illetve a külön jogszabályokban meghatározott feltételek teljesítése esetén az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezi. A kifogásolt szabály 2010-től tehát minden, lakosságszámhoz és a bejáratok távolságához kötött létesítési feltételt eltöröl, egyúttal megszünteti a Gyftv. 49. § (3) bekezdésében foglalt többletkötelezettségek vállalására vonatkozó előírást is. Ezzel a törvény még tágabb teret ad a verseny érvényesülésének.

A Gyftv. 49. § (3) bekezdése kapcsán kifejtetteket az Alkotmánybíróság a Gyftv. 83. § (7) bekezdésével összefüggésben is irányadónak tekinti. Erre figyelemmel nem jelenti a személyi jog – mint az alkotmányos tulajdonvédelem oltalma alatt álló vagyoni értékű jog – korlátozását az, ha a jogalkotó a gyógyszer-kiskereskedelem területén a vállalkozáshoz való jognak és a versenynek fokozottabban teret enged. A Gyftv. 83. § (7) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/D. §-át sem, hisz a fent említett szakmai garanciák révén továbbra is biztosítható lesz a lakosságnak a gyógyszerekkel való biztonságos ellátása. Ezért az Alkotmánybíróság a Gyftv. 83. § (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 13. §-án és 70/D. §-án alapuló indítványokat elutasította.

Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a Gyftv. 83. § (7) bekezdése azért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert nem áll rendelkezésre a jogalanyoknak megfelelő felkészülési idő arra, hogy a megváltozott szabályok ismeretében magatartásukat az új körülményekhez igazítsák.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és köteleseit a

törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok rendezzék, továbbá legyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. A jogszabály hatálybalépésének időpontját a jogalkotónak úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; illetve a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123.; 1022/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1568.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456.]

A Gyftv. 2006. november 29-én, a Magyar Közlöny 146. számában került kihirdetésre. A Gyftv. 83. § (7) bekezdése szerint a Gyftv. 49. § (1)–(3) bekezdése helyébe a támadott rendelkezés alapján az új szabály 2010-ben lép hatályba. A valamivel több mint három éves felkészülési idő semmiképpen nem tekinthető olyannak, mely sértené a jogbiztonság követelményét. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

7. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 55. § (7) bekezdésének második mondata sérti az Alkotmány 70/D. §-át. A támadott rendelkezés szerint közforgalmú gyógyszertár egyes magisztrális gyógyszerkészítési feladatainak ellátására másik közforgalmú gyógyszertárral megállapodást köthet. Az 55. § (7) bekezdés harmadik mondata értelmében a megállapodást be kell mutatni az egészségügyi államigazgatási szervnek. Az indítványozó előadása szerint a magisztrális gyógyszerkészítés és forgalmazás köztudomásúlag nem tartozik a jövedelmező tevékenységek közé. „Emiatt a Törvény 75. §-a rendelkezésével adott lehetőségeket kihasználva létrejövő patikaláncok azonnal szabadulnak e számukra haszontalan kötelezettség teljesítésétől, és megállapodásuk alapján valahol majd hozzájut a beteg az adott esetben számára fontos magisztrális gyógyszerkészítményekhez is.”

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában már hivatkozott arra a gyakorlatára, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg a kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. [56/1995.

(IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186–187.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.] Jelen esetben nem állapítható meg, hogy a kifogásolt rendelkezés következtében a gyógyszerellátás alatta maradna az Alkotmány 70/D. §-ából következő minimumnak. A Gyftv. 55. § (7) bekezdésének második mondata alapján a közforgalmú gyógyszertár – ahelyett, hogy maga készítené el a magisztrális gyógyszereket – másik közforgalmú gyógyszertárral megállapodást köthet. A beteg továbbra is hozzá tud jutni a hozzá legközelebb eső gyógyszertárban a magisztrális gyógyszerhez, a megállapodás következtében azonban azt nem ez a gyógyszertár, hanem a megállapodás szerinti másik gyógyszertár készíti el. Ez adott esetben több időt vehet igénybe, mintha az érintett gyógyszertár maga készítené el a magisztrális gyógyszert, de nem jelenti azt, hogy a betegek ellátatlanok maradnának.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 55. § (7) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

8. Több indítványozó támadta a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazásra vonatkozó rendelkezéseket.

8.1. Két indítványozó szerint a Gyftv. 67. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjai sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményét, mert az „öndiagnózis”, a „tévedés valószínűtlen”, „maga a tévedés nem jár súlyos egészségügyi következményekkel”, „veszélyessége még jelentősebb mértékű túladagolás esetén sem nagy” meghatározatlan fogalmak, tárgyi hatályuk egyértelműen nem definiálható. Utaltak az „öndiagnózis” minden bizonnyal téves alkalmazására: az egészségi állapotban bekövetkező bármilyen változás diagnózisként történő meghatározása még az orvosi gyakorlatban sem minden esetben egyértelmű, ezért a törvényalkotó feltehetően a tünetek észlelését (fájdalom, láz stb.) tekinti öndiagnózisként. Hiányolták az orvos- és gyógyszerészeti tudományos szempontok érvényre juttatását, szakmailag vitathatónak találták a kifogásolt kifejezéseket. Tudományos tapasztalatokra hivatkoztak, melyek szerint nem állítható, hogy minden esetben kizárható lenne egy gyógyszer jelentősebb túladagolása esetén annak nagy veszélyessége. A határozatlan fogalmak pedig lehetőséget adnak a gyógyszerháron kívül forgalmazható gyógyszerek meghatározása során a szubjektív egyéni vagy hatósági mérlegelésre.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság a jelen határozatában már rámutatott, a töretlen gyakorlat szerint a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. A normavilágosság sérelme csak akkor állapítható meg, ha a jogszabály megfogalmazása olyannyira homá-

lyos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága alkalmat ad szubjektív jogalkalmazói döntésre, különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára. (847/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 644, 645.; 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.)

Az esetlegesen pontatlan megfogalmazása ellenére a Gyftv. 67. § (2) bekezdés *b)*–*c)* pontjai által használt kifejezések nem tekinthetők eleve értelmezhetetlennek, olyannyira meghatározatlannak, hogy az sértene a normavilágosság követelményét. A támadott rendelkezés elvi szinten rögzíti, mely gyógyszerek forgalmazhatók gyógyszertáron kívül. Emellett a Gyftv. 70. § (2) bekezdése előírja: a gyógyszertáron kívül is forgalmazható gyógyszerek körét és kiválasztásuk további szakmai szabályait, valamint a forgalmazás részletes feltételeit külön jogszabály állapítja meg. Erre tekintettel a Gyftv. 77. § (2) bekezdés *c)* pontja kifejezett felhatalmazást ad a miniszternek arra, hogy meghatározza a gyógyszertáron kívül forgalmazható gyógyszerek és gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények kiválasztásának szakmai szabályait. A miniszter az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.) 4. számú mellékletében határozta meg azokat a szakmai terápiás feltételeket, amelyek alapján a gyógyszerek besorolását – az R. 39. §-ában foglaltak szerint – az Országos Gyógyszerészeti Intézet végzi. Mindez nem ad lehetőséget szubjektív jogalkalmazói döntésekre.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 67. § (2) bekezdés *b)* és *c)* pontjai alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványt elutasította.

8.2. Az egyik indítványozó szerint a Gyftv. 67. §-a sérti az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt diszkrimináció-tilalmat, mert gyógyszertárnak nem minősülő üzletekben nem kell szakismerettel rendelkező személyeket alkalmazni a gyógyszerek kiadásához, míg a gyógyszertárakban a gyógyszertáron kívül is forgalmazható gyógyszerek kiadását is csak szakképzett gyógyszerészek vagy gyógyszerhári szakasszisztensek végezhetik. Ezáltal az előbbi üzletek versenyelőnybe kerülnek a gyógyszertárakkal szemben.

Az Alkotmánybíróság a már ismertett gyakorlatának figyelembevételével megállapította, hogy a Gyftv. 67. §-a nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Alkotmányellenes megkülönböztetésről ugyanis csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között anélkül tesz különbséget, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A Gyftv. vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy a gyógyszertárak és az egyéb, a Gyftv. 67. §-a szerinti gyógyszereket forgalmazó üzletek nem vonhatók homogén csoportba. A Gyftv. 2. § (3) bekezdése értelmében a gyógyszertár egészségügyi szolgáltató és kiskereskedelmi tevékenységet végző egészségügyi intézmény. A gyógyszer forgalmazó egyéb kiskereskedelmi üzletek nem tartoznak ebbe a körbe: nem

minősülnek egészségügyi intézménynek, és nem nyújtanak egészségügyi szolgáltatást, kizárólag a gyógyszerek egy szűk csoportjának a lakossághoz való eljuttatásában vesznek részt. Nemcsak feladataikat illetően térnek el a gyógyszertárok az egyéb üzletektől, de a létesítésükre, működésük engedélyezésére, vezetésükre is más szabályok irányadók. Ebből következően nem alkotmányellenes, ha a gyógyszertárakra a jogalkotó más képesítési követelményt ír elő, mint az egyéb üzletek vonatkozásában, attól függetlenül, hogy az eltérő követelmények ugyanazon gyógyszer-kör expedálására vonatkoznak. Egy ilyen előírás egyúttal teljesebb körben biztosítja a gyógyszerekkel kapcsolatos tájékoztatásnak a gyógyszerésszel folytatólagos személyes konzultáció révén való megszerzését, ha erre a beteg (fogyasztó) igényt tart.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 67. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló indítványt elutasította.

8.3. Az indítványozók szerint a Gyftv. 67. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjai, illetve az egész 67. §, egy indítványozó szerint pedig a Gyftv. 67–72. §-ai sértik az Alkotmány 70/D. §-át. Az indítványozók lényegében a gyógyszerek gyógyszertáron kívüli forgalmazásának a Gyftv. által kialakított szabályok szerinti lehetőségét kifogásolják a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapján, mivel a gyógyszertárakon kívüli üzletekben a gyógyszerárúsítás alacsonyabb szintű szakmai garanciák mellett történhet, mint a patikákban. Kockázathelyzetek alakulhatnak ki a gyógyszerek minőségével, a hiányos vagy szakmailag megalapozatlan tájékoztatással összefüggően. Az indítványozók álláspontja szerint „az egyén öngyógyítási szabadságával” szemben nem, de az „egyéni öngyógyászati szabadságával” szemben elsőbbséget élvez az állam egészségvédelmi kötelezettsége. A gyógyszeres kezelést olyan veszélyes üzemnek tekintik, mely fokozott felelősséget kíván a betegektől (fogyasztóktól), a gyógyszerészekről, az államtól. Utaltak arra, hogy a gyógyszerek biztonságos használatához nélkülözhetetlen, hogy annak használati rendjéről, adagolásáról a fogyasztó közvetlenül, személyes tájékoztatás alapján kapjon információt. Ehhez nem elegendő, ha a gyógyszertáron kívüli forgalmazás esetére ki kell jelölni egy felelőst. Képzettségi követelmények állítása nélkül ez ugyanis nem teremt megfelelő garanciát. Meglátásuk szerint az elérni kívánt cél (a gyógyszerekhez való hozzáférés szélesítése) más eszközökkel is megvalósítható lett volna, az állami felelősség ilyen szintű csökkentésére kizárólag másik alkotmányos jog érvényesülése szolgáltatott volna megfelelő indokot.

Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog a 70/D. § (2) bekezdésével együtt értelmezhető, mely állami kötelezettséget jelent. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186–187.; 30/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 325, 326.; 1105/B/2005. AB határozat, ABK 2007. szeptember, 873, 876.] A gyógyszerellátás tekinté-

tében ez azt jelenti, hogy az állam köteles kialakítani a biztonságos gyógyszerforgalmazás rendszerét, jogszabályi előírások révén meg kell teremtenie annak garanciális elemeit. A fent már kifejtett gyakorlat szerint az Alkotmánybíróság azonban általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazásra vonatkozó szabályok nem sértik az Alkotmány 70/D. §-át. Megállapítható, hogy gyógyszertáron kívül a gyógyszereknek csak egy igen szűk köre árusítható, s ennyiben ezek az üzletek nem veszik át a gyógyszertárak szerepét és feladatát, csupán kiegészítik azt: csak a bizonyos kisebb veszéllyel járó gyógyszerekhez való szélesebb körű hozzáférést biztosítják. Ezek a gyógyszerek azonban nem kizárólag a gyógyszertáron kívüli üzletekben szerezhetőek be, hanem a gyógyszertárakban is. Annak a betegnek (fogyasztónak), aki gyógyszerésztől – az azzal való személyes kontaktus, személyes tájékoztatás-nyújtás alapján – kívánja a gyógyszert megvásárolni, ez a lehetőség továbbra is nyitva áll: a támadott rendelkezések ezt semmiben nem korlátozzák.

Az egyének, „öngyógyászati szabadsága”, azaz a gyógyszerfogyasztás tekintetében fennálló döntési jog kétség kívül része az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott emberi méltósághoz való jognak, azon belül is az önrendelkezési jognak. Az Alkotmánybíróság a 43/2005. (XI. 14.) AB határozatban rögzítette, hogy kivételes esetekben az államnak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésén alapuló egészségvédelmi kötelezése elsőbbséget élvezhet a döntésképes egyén választásával szemben. (ABH 2005, 536, 549.) Egy korábbi határozatában azonban azt is hangsúlyozta, hogy „[ö]nmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.] A gyógyszereléssel kapcsolatosan felelősség terheli az államot, az orvosokat, a gyógyszerészeket és a betegeket. A felelősség azonban másként oszlik meg a gyógyszerjellegétől, veszélyességétől is függően. Indokolatlan és ésszerűtlen minden gyógyszer esetében fokozott állami, orvosi és gyógyszerészeti felelősséget érvényesíteni a beteg (fogyasztó) döntési jogával és felelősségével szemben. A gyógyszertáron kívül forgalmazható gyógyszerek orvosi rendelvény nélkül is hozzáférhetőek, azok gyógyszertárban is korlátozás nélkül beszerezhetőek. Ezen gyógyszerek tekintetében tehát elsődlegesen a betegek felelőssége és döntési szabadsága érvényesül és érvényesült korábban is. A megfelelő döntés meghozatalához azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy a fogyasztónak a rendelkezésére álljanak a gyógyszerrel kapcsolatos információk.

A beteg ezt a tájékoztatást – választásától függően – megszerezheti szakképzett gyógyszerésztől személyesen vagy a gyógyszerekhez mellékelte írásos tájékoztató révén. Ez utóbbi érvényesülése céljából rögzíti a Gyftv. 70. § (1)–(2) bekezdése, hogy a gyógyszer-kiskereskedelmi te-

vékenységet folytató üzlet a Gyftv. 68. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakon túl köteles a fogyasztók számára nyitva álló helyiségében az általa forgalmazott valamennyi gyógyszer – forgalomba hozatali engedélyében meghatározott – betegeknek szóló tájékoztatóját nyomtatott formában is közvetlenül hozzáférhetővé tenni oly módon, hogy a vásárló, fogyasztó a gyógyszer alkalmazásával kapcsolatos információkhoz a vásárlásról szóló döntését megelőzően is hozzájuthasson. Az üzlet – a működését meghatározó üzletszabályzatban – köteles kijelölni azt a feladatkörében eljáró személyt, aki a tájékoztatásnak a fogyatékos személyek, illetve segítségre szorulóknak számára is hozzáférhető és értelmezhető megszerzéséhez megfelelő segítséget nyújt.

Az indítványozók által is említett felelős feladata a gyógyszerekkel kapcsolatos jogszabályi előírások érvényesítése. Ezek – a Gyftv.-ben és az annak végrehajtására kiadott rendeletekben foglalt – szakmai követelmények alapvetően a gyógyszerek tárolására, kezelésére, ellenőrzésére vonatkoznak. A kijelölt személynek nem feladata, hogy gyógyszerész szakmai ismeretek birtokában tájékoztatást nyújtson, hisz a gyógyszertáron kívüli, gyógyszerforgalmazással foglalkozó üzletekben a gyógyszerekkel összefüggő információk kizárólag írásban állnak rendelkezésre. A 70. § (2) bekezdésében említett személy feladata is csupán annyi, hogy segítséget nyújtson a tájékoztatásnak a fogyatékos személyek, illetve segítségre szorulóknak számára is hozzáférhető és értelmezhető megszerzéséhez.

Az érintett gyógyszerek tekintetében a beteg felelőssége tartozik annak eldöntése, hogy – figyelemmel az esetleges mellék- és kölcsönhatásokra – igénybe kívánja-e venni a személyes gyógyszerész tájékoztatást, esetleg az orvosi felvilágosítást, vagy csupán az írásbeli tájékoztató alapján dönt a gyógyszer megvásárlásáról. A betegek felelősségének és döntési szabadságának ilyen jellegű erősítése nem ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ával. Az állam a 70/D. § (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségének eleget tett azáltal, hogy a Gyftv. 68–72. §-aiban, illetve a végrehajtási rendeletekben meghatározta a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazás szigorú feltételeit. Ezért a Gyftv.-nek a gyógyszertáron kívüli gyógyszerforgalmazásra vonatkozó szabályai nem sértik a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság e tekintetben az indítványokat elutasította.

9. Az egyik indítványozó a Gyftv. 74. § (1) bekezdését az Alkotmány 70/D. §-a alapján támadta. A kifogásolt szabály szerint közforgalmú gyógyszertárat gazdasági társaság akkor működtethet, ha a működtetett gyógyszertár szakmai vezetését ellátó személyi jogos gyógyszerész a gyógyszertárat működtető vállalkozásban tulajdonosi részesedéssel rendelkezik. Az indítványozó szerint a törvényalkotó anélkül üresítette ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát – azaz a gyógyszerész közvetlen személyes felelősségét a gyógyszerellátás biz-

tonságáért –, hogy helyette nem építette ki az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékát.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában már kifejtette, hogy az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó állami kötelezettség nem csupán egyetlen szabályozási koncepció révén valósítható meg. A jogalkotó a Gyftv.-ben kialakított rendszertől eltérhet, a gyógyszerek kiskereskedelmi forgalmazását új elvek mentén újraszabályozhatja. Ennek során azonban eleget kell tennie a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogból fakadó feladatának.

A Gyftv. megalkotásakor az Országgyűlés egy stabil gyógyszerellátási struktúra kialakítása érdekében jelentősen korlátozta a vállalkozáshoz való jogot: közforgalmú gyógyszertárat működtethetett a személyi joggal rendelkező gyógyszerész egyéni vállalkozás keretében, vagy olyan betéti társaság, amelynek beltágjai kizárólag gyógyszerészek lehetnek, köztük kellett lennie a személyi jogot elnyert gyógyszerésznek is. A beltágok tulajdoni részesedésének meg kellett haladnia az 50%-ot, a betéti társaság kültagja a társasági szerződés alapján gyógyszerek előállítására, illetőleg nagykereskedelmi célú forgalmazására jogosult gazdálkodó szervezet nem lehetett. (Gyftv. 36. §) A Gyftv. a további tőkebevonás érdekében lehetővé tette, hogy bármilyen gazdasági társasági formában működtethessen gyógyszertárat. Feltételként csak azt szabta, hogy a gyógyszertár szakmai vezetését ellátó személyi jogos gyógyszerésznek tulajdoni részesedéssel kell rendelkeznie a vállalkozásban.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Gyftv. 74. § (1) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ával. A gyógyszertárak biztonságos működése, a gyógyszerellátás garantálása nem kizárólag azáltal valósítható meg, hogy a személyi joggal rendelkező gyógyszerész felelőssége a gyógyszerforgalmazás körében korlátlan. Az Alkotmány nem követeli meg a jogalkotótól, hogy végérvényesen fenntartsa a Gyftv. által kialakított tulajdonosi rendszert, és az abban szabályozott felelősségi alakzatokat. Mint ahogy azt már az Alkotmánybíróság a jelen határozatában kifejtette, a gyógyszerek speciális áru jellegéből és a gyógyszerészek által nyújtott szolgáltatások sajátosságai- ból eredő, a gyógyszerforgalmazás biztonságát garantáló követelmények, szakmai előírások és azok betartásának állami felügyelete révén is biztosíthatók. A korábban ismertettek szerint ezeket a garanciákat a Gyftv. alapvetően a közforgalmú gyógyszertárat vezető személyi jogos gyógyszerész szakmai vezetése, utasítási joga és felelőssége révén nyújtja. A gyógyszertárat működtető társaság szakmai kérdésekben való utasítás-adási jogát pedig a Gyftv. kifejezetten kizárja [73. § (1) bekezdés].

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 74. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

10. Egy indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, illetve 57. § (5) bekezdésébe ütközőnek találta a Gyftv. 74. § (4) bekezdését. E rendelkezés szerint az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság ellenőrzi, hogy a közfinanszírozásban részesülő gyógyszer támogatással történő forgalmazására szerződött gyógyszertár, valamint a gyógyszergyártó, -forgalmazó, illetve a támogatással történő gyógyszerrendelésre jogosult orvos között létezik-e olyan nem kívánatos magatartás-összehangolás, amely a betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását sérti vagy veszélyezteti. Amennyiben a nem kívánatos magatartás-összehangolás megvalósul, az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság kezdeményezi az egészségbiztosítási szervnél a támogatással történő forgalmazási jogot biztosító szerződés felmondását. Az indítványozó szerint az említett alkotmányi §-ok azért sérülnek, mert a jogalkotó nem definiálta a betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását sértő vagy veszélyeztető nem kívánatos magatartás-összehangolás fogalmát.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatban már ismertett gyakorlatára figyelemmel megállapította, hogy Gyftv. 74. § (4) bekezdése nem sérti a normavilágosság követelményét.

A támadott törvényi szöveg értelmezéséből megállapítható, hogy a jogalkotó azokat a magatartás-összehangolásokat tekinti nem kívánatosnak, amelyek a betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását sértik vagy veszélyeztetik. A magatartás-összehangolás nem ismeretlen fogalom a magyar jogrendszerben: elsődlegesen a versenyjog használja az összehangolt magatartások kifejezést (a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-a), de ezzel összefüggően a büntető anyagi jog bűncselekménnyé nyilvánít bizonyos, a versenyt korlátozó megállapodásokat és összehangolt magatartásokat a közbeszerzési és koncessziós eljárásban (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 296/B. §). Az összehangolt magatartások fogalmának a versenyjog területén versenytanácsi és bírósági határozatokban kikristályosodó tartalma van, mely azt támasztja alá, hogy a fogalom nem eleve értelmezhetetlen, azaz megfelel a jogbiztonság követelményének. A magatartás-összehangolás betegek, fogyasztók hatékony és biztonságos gyógyszerellátását sértő vagy veszélyeztető jellegére pedig szabályozási tárgyából fakadóan a Gyftv.-nek a lakossági gyógyszerellátás biztonságára vonatkozó rendelkezései alapján lehet következtetéseket levonni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogbiztonságból nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon. [71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 424.]

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 74. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében elutasította. Az Alkotmánybíróság – a 4. pontban kifejtett megállapítá-

sokkal azonos indokok alapján – szintén elutasította az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére alapított indítványt.

11. Az egyik indítvány a Gyftv. 75. § (4) bekezdését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján támadta. A kifogásolt rendelkezés szerint a Gyftv. 75. § (1)–(3) bekezdéseiben foglalt, a gyógyszertárakat működtető vállalkozások összefonódására vonatkozó különleges rendelkezések nem érintik a Gyftv. hatálybalépése előtt irányítási joggal rendelkezőnek a korábban szerzett irányítási jogai gyakorlását. Az indítványozó előadása szerint indokolatlan pozitív előnyt élveznek azok a vállalkozások, ahol az összefonódás már a Gyftv. hatálybalépését megelőzően jött létre. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem alapjog alapján történő megkülönböztetést állít, az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, vajon az összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tett megkülönböztetés sérti-e az egyenlő méltóság követelményét, vagyis a megkülönböztetésnek van-e ésszerű indoka, az nem önkényes-e.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szempontjából a Gyftv. hatálybalépését megelőzően irányítási jogot szerzett vállalkozások önálló csoportot képeznek, a szabályozás szempontjából nem tartoznak homogén csoportba azokkal, akik a Gyftv. szabályai szerint szereznek vagy kívánnak irányítási jogot szerezni. A Gyftv. az eltérő szabályozási koncepcióból kifolyólag nem tartalmazott rendelkezéseket a vállalkozások összefonódására. Irányítási jogot kizárólag a Gyftv.-ben szabályozott tulajdonosi korlátozások keretei között, ugyanakkor a Gyftv.-ben található feltételekre, engedélyezési eljárásra tekintet nélkül, lehetett szerezni. Azok, akik a Gyftv. hatálybalépését megelőzően már irányítási jogot szereztek – e korábban megszerzett irányítási jog tekintetében – egységesen a kifogásolt rendelkezés alá esnek. Azokra a vállalkozásokra pedig, amelyek a Gyftv. hatálybalépése után kívánnak új összefonódást megvalósítani a Gyftv. korlátozó rendelkezéseit figyelembe véve – beleértve azon vállalkozásokat is, melyek korábban szerzett irányítási joggal rendelkeznek, de újabb összefonódást kívánnak megvalósítani – az új szabályozás egységesen vonatkozik.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gyftv. 75. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

12. Az egyik indítványozó a Gyftv. 8–9. és 44–45. §-ait is támadta. Hiánypótlási felhívást követően előadta, hogy álláspontja szerint az érintett szabályok az Alkotmány 70/D. §-ába ütköznek. Hivatkozott a korábbi beadványában előadott érvekre, melyek tartalmilag azonban csak a Gyftv. 67–72. §-aival hozhatók összefüggésbe.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány akkor felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésének, ha az tartalmazza a megtámadott jogszabályt, illetve annak konkrét rendelkezését, amelyet az Alkot-

mány ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.). Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában kifejtette, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.; 1125/D/2004. AB határozat, ABK 2007. június, 624, 630.). Tekintettel arra, hogy az indítványozó a hiánypótlási felhívás ellenére sem fejtette ki, a támadott rendelkezések miért és mennyiben sértik az Alkotmány 70/D. §-át, az Alkotmánybíróság az indítványt – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, az indítványt azonban töretlen gyakorlata alapján [14/1990. (VI. 27.) AB határozat, ABH 1990, 170, 171.] tartalma szerint bírálja el. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az indítványokat azok tartalma szerint bírálta el, és nem látott indokot arra, hogy a vizsgálatot a felhozott érvek alapján az indítványozók által meg nem jelölt törvényi rendelkezésekre is kiterjessze.

Budapest, 2008. február 19.

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

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

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

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

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*      *Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*              *Dr. Trócsányi László s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

## 1187/D/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, a Fővárosi Bíróság 26.P.20.203/2006/10. számú és a Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.20.760/2006/5. számú ítéletei ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 26.P.20.203/2006/10. számú és a Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.20.760/2006/5. számú ítéletei ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára, valamint a bíróság jogértelmezése alkotmányosságának vizsgálatára irányuló részében visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó – képviselője útján – a Fővárosi Bíróság 26.P.20.203/2006/10. számú ítélete és a Fővárosi Ítéletábla 5. Pf.20.760/2006/5. számú jogerős ítélete ellen nyújtott be – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontja alapján, a 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben – alkotmányjogi panaszt.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári ügyben a bíróságok a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 583. § (1) bekezdése alapján elutasították az indítványozó kártalanítás iránti keresetét. A Be. sérelmezett rendelkezése szerint a terhelt a jogerős megszüntető végzés vele történő közlésétől számított hat hónapon belül terjeszthet elő kártalanítási igényt, a határidő elmulasztása jogvesztő. A polgári bíróságok döntése azon alapult, hogy a büntető bíróságnak az ügyészi vádelejtésre alapozott eljárást megszüntető végzését, amely a jogorvoslatról való lemondás következtében helyben jogerőre emelkedett, a kihirdetéssel 2004. június 18. napján „közöltnek” tekintették, és e naptól számították a hat hónapos igényérvényesítési határidőt, amely 2004. december 19. napján eltelt. Az indítványozó mint felperes a kártalanítási igényt 2005. április 1-jén nyújtotta be.

Az alkotmányjogi panasz és annak kiegészítése több indítványt foglal magában.

1. Az indítványozó elsődlegesen a Be. 583. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az utóbb indokolatlanul bizonyult előzetes letartóztatás miatti kártalanításra meghatározott „6 hónapos jogérvényesítési határidő” alkotmányellenes. A Be. említett §-ának jelenlegi joggyakorlata szerinti bírósági alkalmazása nem felel meg a jogbizton-

ság követelményét magában foglaló, a jogállamiság elvét deklaráló az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, a tisztességes tárgyaláshoz való, és a hatékony jogorvoslatához való jogom sérelmém keresztül az Alkotmány 57. § (1) és 57. § (5) bekezdéseinek, valamint a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangjának hiánya miatt az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének. Az állam az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével ellentétben a felülvizsgálni kért Be. szabály alkalmazásával alkotmányellenes tulajdonelvonást támogat, a tulajdonhoz való jogot nem garantálja.”

Az indítványozó az alkotmányjogi panasz e részének indokolásában kifejtette, hogy a hat hónapos igényérvényesítési határidő „ellentétes az Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét meghatározó 9. § (1) bekezdésével, továbbá sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, amely szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő.” Az indokolás több alkotmánybírói határozattal is foglalkozik, amiből kitűnik, hogy az indítványozó szerint a kártalanítás benyújtására megszabott határidő az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével összefüggésben diszkriminatív, az az Alkotmány 70/A. (1) bekezdése alapján is alkotmányellenes.

2. Az alkotmányjogi panaszban előterjesztett másodlagos kérelem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult. Az indítványozó álláspontja szerint az Országgyűlés a Be. 583. § (1) bekezdésével „párhuzamosan a kártalanítási per előterjesztésére vonatkozó feltételeként nem alkotta meg a Ptk. 324. § (1) bekezdésben meghatározott időtartamtól eltérő feltételeket.” A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hivatkozott szabálya előírja, hogy a követelések öt év alatt elévülnek, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Az indítványozó szerint a jogalkotó mulasztása következtében – az elsődleges kérelemben rögzített összefüggésben – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 57. § (1) és (5) bekezdésével, továbbá a 7. § (1) bekezdésével és a 13. § (1) bekezdésével ellentétes helyzet keletkezett.

3. Az indítványozó végül annak kimondását kérte, hogy „a Be. 583. § (1) bekezdés szerinti jelenlegi joggyakorlat alkalmazásának vagy az alkotmányellenes mulasztásnak hátrányos jogkövetkezményei” a konkrét ügyben nem lettek volna alkalmazhatók, azaz az Alkotmánybíróság a Be. 583. § (1) bekezdés megsemmisítése mellett zárja ki a rendelkezésnek a konkrét ügyben való alkalmazását.

4. Az alkotmányjogi panasz kiegészítésében az indítványozó – a részére megküldött, a kártalanítási kérelem benyújtására nyitva álló határidő alkotmányossága kérdésében állást foglaló 1167/B/1997. AB határozat (ABH 2004, 1179.) és 3/D/2005. AB határozat (ABH 2006, 1724.) ismeretében – továbbra is kérte a Be. 583. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését és megismételte a mulasztásban megnyil-

vánuló alkotmányellenességre irányuló indítványát. Kifejtette: „[a] Be. 583. § (1) bekezdés szerinti, valamint az alkotmányos mulasztás miatt kialakult alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat sérti az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről szóló Egyezményének a 6., a 13. és 14. Cikkében, valamint az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkében deklarált alapvető emberi jogokat. Így álláspontom szerint előállt az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelme a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség, és a belső jog összhangjának hiánya miatt.”

Az alkotmányjogi panaszban alkalmazott rendelkezés „ítélt dolog” voltával szemben az indítványozó arra hivatkozott, hogy nem azonos okból és nem azonos összefüggésben terjesztette elő kérelmét, „mivel a Kérelmező a jogerős végzés kézhezvételétől számított hat hónapon belül keresetét beadta, továbbá a jogsértés alapját képező tényállás keletkezése már az Európai unió joghatálya, jogi primátusa alatt következett be. A Csatlakozási, illetve a Római Egyezményvel (jelen eljárásban kérelmező által hivatkozható 1993. évi XXXI. tv.-el) ellentétes rendelkezések alapján meghozott jogerős ítéletek Ellentétesek az Alkotmány 2. § (1), 7. § (1)–(2), 50. § (1), 55. § (1)–(3), 57. § (1), (5), 70/A. § (1)–(2) bekezdésében foglaltakat.”

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„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.”

„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.”

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.



(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábba helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.

(3) Az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.”

„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 jogorvoslással 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/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.”

2. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„583. § (1) A terhelt a nyomozást megszüntető határozat, a jogerős felmentő ítélet, a jogerős megszüntető végzés, a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott jogerős határozat vele történő közlésétől számított hat hónapon belül terjeszthet elő kártalanítási igényt. E határidő elmulasztása jogvesztő.”

3. A Ptk. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„324. § (1) A követelések öt év alatt elévülnek, ha jogszabály másként nem rendelkezik.”

### III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt abban foglalt állást, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényi feltételeknek. 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 jog-

orvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

1.1. Az indítványozó alkotmányjogi panasza részben nem a Be. 583. § (1) bekezdésébe foglalt törvényi rendelkezést, hanem – a csatolt ítéletekből megállapíthatóan – a jogérvényesítésre nyitva álló jogvesztő határidő kezdő időpontjának bírósági értelmezését vitatta. Az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányjogi panasz esetében is csak az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára, a bírói jogértelmezés önmagában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 583. § (1) bekezdésének a jogalkalmazói értelmezésre tekintettel történő megsemmisítésére irányuló indítványi részt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § b) pontja alapján – hatáskör hiányában – visszautasította.

1.2. Az indítványozó másodlagos kérelme a Be. 583. § (1) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult. Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek viszonyát. E határozataiban hangsúlyozta: az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jogok sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be. Ezt a feltételt összevetve az Abtv.-nek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről szóló 49. §-ában foglalt rendelkezéssel, a szabályozás hiányára mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértékre alapított indítvány – az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint – alkotmányjogi panaszként nem bírálható el. Az ítélezési gyakorlatot nem érinti, hogy egyes esetekben az adott ügy speciális körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróság eltérő álláspontra helyezkedett. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 197/D/2000. AB határozat, ABH 2006, 1286, 1291.; 1124/E/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.)

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

1.3. Az indítványozó a Be. 583. § (1) bekezdését az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény több rendelkezésével is ellentétesnek ítélte. Az Abtv. 1. § c) pontjára alapított eljárást az Abtv. 23. § (3) bekezdésben meghatározott személyek, illetve szervezetek kezdeményezhetik. Mivel az indítványozó a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata kezdeményezésére irányuló jogosultsággal nem rendelkezik, az alkotmányjogi panasz erre vonatkozó részét az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Be.-n alapuló kártalanítási igény érvényesítésére nyitva álló jogvesztő határidő tartama és a Ptk.-n alapuló követelés elévülési ideje közötti eltérés miatt a Be. 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és a rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítvány nem ítélt dolog-e. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 1167/B/1997. AB határozatban (ABH 2004, 1179., a továbbiakban: Abh1.), valamint a 3/D/2005. AB határozatban (ABH 2006, 1724., a továbbiakban: Abh2.) már foglalkozott a kártalanítási igény előterjesztésére meghatározott határidő alkotmányossági kérdéseivel.

2.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti. (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 843, 844.)

Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását.

2.2. Az Abh1. a kártalanítási igény előterjesztésére az 583. § (1) bekezdésben megállapított határidőt az Alkotmány 55. § (3) bekezdésével és 57. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta. A személyi szabadságtól megfosztás miatt nyújtandó kártalanítás és a polgári jogi kártérítési felelősség alkotmányossági kérdéseiben kialakult alkotmánybírósági gyakorlat áttekintése alapján megállapította, hogy a kártalanítás és a kártérítés eltérő természetű jogintézmények, így alkotmányjogi megítélésük nem azonos (ABH 2004, 1179, 1181.). A Be.-nek a Ptk.-tól különböző felelősségi szabályaira tekintettel nincs szó homogén csoportról, ami a hátrányos megkülönböztetés előfeltételét képezhetné. A kétféle szabályrendszerben szereplő elévülési idők különbözősége tehát nem vezet az Alkotmány 57. §-a (1) bekezdésében meghatározott, a bíróság előtti egyenlőség elvének megsértéséhez. Az Alkotmány 55. §-ának az indítványban hivatkozott (3) bekezdése és a Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott elévülési szabály között nincs alkotmányos összefüggés. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. (ABH 2004, 1179, 1181–1182.)

2.3. Az Abh2. a kártalanítási igény jogvesztő határideje alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció-tilalom, valamint ezzel összefüggésben az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének sérelme szempontjából is elutasította.

Utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság az 54/1992. (X. 29.) AB határozatban (ABH 1992, 266, 267.) megállapította: ha az elévülésre vonatkozó szabályozás nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, vagyis garantálja a jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét, akkor annak időmeghatározásában a törvényhozó cselekvési szabadsága már meglehetősen nagy: az általános és különös elévülési időtartamok meghatározása a jogviszonyok alanyi, tárgyi, tartalmi és egyéb szempontjain és különféle jog- és gazdaságpolitikai megfontolásokon is nyugodhat. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom természetesen a szabályozás alkotmányos korlátját jelenti. (ABH 2006, 1724, 1730.)

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. Ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata képezheti az alkotmányossági megítélés tárgyát. (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben (ABH 2004, 1179, 1182.) már lényegében megfogalmazta, hogy a bírósági jogérvényesítés határidejének eltérése olyan személyeket – a kártalanításra a Be. szabályai, illetve a kártérítésre a Ptk. szabályai szerint jogosultak – érint, akik nem képeznek homogén csoportot. A kártalanítási igény előterjesztésére rendelkezésre álló határidő, továbbá annak nem elévülési időként, hanem jogvesztő határidőkénti meghatározása tekintetében tehát hiányzik a hátrányos megkülönböztetés megállapításának lényegi előfeltétele. Az állami büntető igény érvényesítése során eljáró szervezetek jogszerű döntései miatt a felrhatóóság vizsgálata nélkül járó kártalanítás és a jogellenes intézkedéssel a bírósági, ügyészségi, nyomozó hatósági jogkörben okozott kár megtérítése között a jogintézmények alapja és feltétel-rendszere lényegesen eltér. A jogérvényesítés eltérő határideje tekintetében fennálló hátrányos megkülönböztetés vizsgálatához szükséges csoportképzésnél ezek a különbségek a meghatározóak, nem pedig az a kétségtelenül közös vonás, hogy mindkét esetben állami szervek által okozott sérelem vagyoni *reparációja* történik, polgári eljárásban. (ABH 2006, 1724, 1731.)

Az Abh2. hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 9. § (1) bekezdését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogegyenlőségi tétel kifejtésének tekinti a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatva [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.]. A 39/1992. (VII. 16.) AB határozat megállapította, hogy a rendelkezés tartalmának igazi kibontására a 70/A. § adja meg a lehetőséget. (ABH 1992, 235, 238.) Az alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve a magán és köztulajdon egyenrangúságát kimondó alkotmányi rendelkezések szoros összefüggéséből következik az, hogy a Be. 583. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését sem. (ABH 2006, 1724, 1731, 1732.)

2.4. Az Alkotmánybíróság a 2.2–2.3. pontokban foglaltak alapján megállapította: az alkotmányjogi panasz tartalma az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, az 55. § (3) bekezdésével, az 57. (1) bekezdésével, valamint a 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben „ítélt dolog”, ezért e tekintetben nem folytatott érdemi vizsgálatot.

3. A Be. 383. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány további alkotmányi rendelkezések sérelmét is állította, így az alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésből levezetett jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz való jogot garantáló 13. § (1) bekezdés, valamint a jogorvoslat-hoz való jogot biztosító 57. § (5) bekezdés tekintetében érdemben kellett vizsgálni.

3.1. A Be. 383. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsági követelményeket.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy a jogbiztonság az állam – és első sorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722,

725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

A Be. 583. § (1) bekezdése megfelel a jogbiztonság követelményének. A jogvesztő határidő közlésének időpontját maga a Be. határozza meg: a 262. § (2) bekezdése előírja, hogy a határozatot a jelenlevőkkel szóban, egyébként kézbesítés útján kell közölni.

3.2. A Be. 583. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezés nincs alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggésben sem az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével (a tulajdonhoz való jog), sem az 57. § (5) bekezdésével (jogorvoslat-hoz való jog). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 583. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – ítélt dolognak nem tekintendő – indítványi részeket elutasította.

4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló kérelem tárgyában a döntéshozatalt mellőzte.

Budapest, 2008. február 5.

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

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

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

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

*Dr. Lenkovich Barnabás* s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

### 773/B/2001. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a Kispest Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló, többször módosított 43/2000. (XI. 24.) sz. rendelet 34. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a Kispest Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló, többször módosított 43/2000. (XI. 24.) sz. rendelet 34. §-a törvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Indítványozók Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a Kispest Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló, többször módosított 43/2000. (XI. 24.) sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 34. §-a alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságnál.

Az indítványozók beadványukban előadták, hogy 1997. szeptemberében egy saroktelken lévő két lakásos kertés ingatlant vásároltak a XIX. kerületben. Az érintett terület sorházas beépítésű ingatlanokból áll, indítványozók ingatlanja önálló családi ház jellegű, amely egy-egy oldalfalával a sorházakhoz kapcsolódik. Az érintett ingatlan a szomszédos sorházakkal együtt társasháznak volt minősítve, később azonban az indítványozók társasházból való kiválási igényt terjesztettek elő a tulajdonostársaknál, akik azonban ehhez nem járultak hozzá. A kiválási szándék jelzésével egyidejűleg az ingatlan megosztása iránt kérelmet nyújtottak be az illetékes hatósághoz, amely a telekalakítási engedélyt megadta. A társasházból való kiváláshoz

azonban a tulajdonostársak továbbra sem járultak hozzá, így az indítványozók polgári pert indítottak. Eközben telekalakítási engedélyük érvényét veszítette, ezért annak „meghosszabbítása vált szükségessé”. A Polgármesteri Hivatal Építéshatósági Irodája azonban az engedély érvényének a meghosszabbítását elutasította azzal az indokkal, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás következtében a tárgyi ingatlan „többlakásos lakóterületté” lett átsorolva, „így a kialakítandó 472 m<sup>2</sup> telekterület az előírt 1600 m<sup>2</sup> telekterületnek nem felel meg”.

Indítványozók szerint „a tárgyi területnek többlakásos lakóterület övezeti besorolása téves”, ami jogszabálysértést valósít meg [az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.), valamint az országos területrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) előírásai utközik], veszélyeztetve ezáltal a jogállamisággal szorosan összefüggő jogbiztonság elvét; továbbá az, hogy „a már jogerősen jóváhagyott telekalakítást utóbb hatályba lépett rendeletre való hivatkozással helyezi az Önkormányzat hatályon kívül” sérti szerzett jogaikat, mivel így az ingatlanok átépítésére, bővítésére nincs lehetőség.

Az Alkotmánybíróság megkereste az ügyben az illetékes közigazgatási hivatalt, szakmai álláspontjának kifejtése érdekében. A hivatalvezető válaszában előadta, hogy az Ör. 34. §-a tekintetében alkotmányossági aggály nem merült fel, mivel a szabályozás megfelel az Ét.-ben, az OTÉK-ban foglaltaknak, továbbá a fővárosi szabályozásnak is. „Az ügyfél által kifogásolt L4-es építési övezet mindenben megfelel a régebbi 05-ös övezetnek, mindkettő a lakóövezet jelöli.” A hivatalvezető leírta továbbá, hogy a hivatal másodfokon a polgármesteri hivatal elsőfokú határozatát helybenhagyó döntést hozott az ügyfél lejárt telekalakítási engedélyének meghosszabbításáról. Az indítványozó arra való hivatkozással fordult a közigazgatási hivatalhoz fellebbezéssel, hogy az illetékes Polgármesteri Hivatal a telekalakítási engedély kiadását azzal az indokkal utasította el, „hogy az időközben hatályba lépett helyi építési szabályzat nem engedi az általuk kért teleknagy-ságot”.

Az indítványozó hivatkozik az Ör. megalkotása kapcsán eljárási szabálysértésekre is. Indítványában megemlíti az Ét. 3. § (1) bekezdés *d*) pontja megsértését, amely szerint az épített környezet alakítását, védelmét „a résztvevők – építetők, tervezők és kivitelezők – együttműködésével” kell megvalósítani; továbbá a Jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésének, 18. §, 31. § (1) bekezdésének és 42. §-ának sérelmét is állítja.

Végezetül pedig az Ör.-nek az Alkotmánybíróság 25/1992. (IV. 30.) AB határozatába ütközését is megemlíti.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokrati-  
kus jogállam.”

„44/A. § (...)

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

2. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„34. §

## L4-XIX/SZ4

## Többlakásos lakóterület

(1) Az építési övezet az intenzív kertvárosias lakóterület többlakásos része.

## 9. sz. táblázat

Övezet jele	Kialakítható legkisebb telekterület mérete	Beépítési mód	Beépítettség megengedett legnagyobb mértéke	Építménymagasság		Zöldfelület legkisebb mértéke	Terepszint alatti beépítés legnagyobb mértéke	Szintterületi mutató megengedett legnagyobb mértéke
				legkisebb	legnagyobb			
L4-XIX/SZ4	1600 m <sup>2</sup>	szabadonálló	25%	4,5 m	7,5 m	60%	50%	0,7

3. Az Ét. hivatkozott rendelkezése:

„3. § (1) Az épített környezet alakítását és védelmét:

(...)

d) a résztvevők – építetők, tervezők és kivitelezők – együttműködésével kell megvalósítani.”

4. A Jat. hivatkozott rendelkezései:

„18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

(2) Az építési övezetben

a) az előkert mérete 5,0 m,

b) az oldalkert mérete min. 3,75 m,

c) a hátsókert mérete min. 6,0 m.

Meglévő épületek átalakítása, bővítése esetén ezen paramétereket Szabályozási Terv eltérően is meghatározhatja.

(3) Az épület főgerincét az utcával párhuzamosan kell kialakítani.

(4) Az építési övezet területén minden teljes 100 m<sup>2</sup> telekterület után egy darab lakás helyezhető el. Szabályozási Terv az érték szigorításával ettől eltérően rendelkezhet.

(5) Az építési övezetben elhelyezett épület kereskedelmi célú bruttó szintterülete nem haladhatja meg a 500 m<sup>2</sup>-t.

(6) Az építési telkek kialakításánál és beépítésénél a 9. számú táblázatban meghatározott határértékeket kell betartani:

„31. § (1) A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni.”

„42. § A tanácsrendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait a tanácsokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint a tanács szervezeti és működési szabályzata tartalmazza.”

5. Az OTÉK vizsgálatba bevont rendelkezése:

„A beépítésre szánt területek építési használatának megengedett felső határa

25. § A beépítésre szánt területek építési használatának megengedett felső határértékeit a következő táblázat tartalmazza:

A településszerkezeti tervben a területfelhasználási egységekre meghatározandó			Az építési szabályzatban, szabályozási tervben az építési telekre meghatározandó		
Általános használat szerinti terület	Sajátos használat szerinti terület	Megengedett legnagyobb szintterület-sűrűség	Megengedett legnagyobb beépítettség (%)	Megengedett legkisebb–legnagyobb építménymagasság (m)	Legkisebb zöldfelület* (%)
lakó	nagyvárosias	3,0	80	12,5<	10
	kisvárosias	1,5	60	<12,5	20
	kertvárosias	0,6	30	<7,5	50
	falusias	0,5	30		40

A településszerkezeti tervben a területfelhasználási egységekre meghatározandó			Az építési szabályzatban, szabályozási tervben az építési telekre meghatározandó		
Általános használat szerinti terület	Sajátos használat szerinti terület	Megengedett legnagyobb szintterület-sűrűség	Megengedett legnagyobb beépítettség (%)	Megengedett legkisebb–legnagyobb építménymagasság (m)	Legkisebb zöldfelület* (%)
vegyes	településközpont	2,4	80		10
	központi	3,5	a település legnagyobb mértékű lakóterületi beépítettségénél legfeljebb 25%-kal megnövelt érték		a be nem épített terület 50%-a
gazdasági	kereskedelmi, szolgáltató	2,0	60		20
	jelentős mértékű zavaró hatású ipari	1,5	30		40
	egyéb ipari	1,5	50		25
üdülő	üdülőházas	1,0	30	6,0<	40
	hétvégiházas	0,2	20	<6,0	60
különleges		2,0	40		40

\* Többszintes növényállomány telepítése esetén az előírt legkisebb zöldfelület mértéke csökkenthető.”

6. Budapest Főváros Közgyűlésének a budapesti városrendezési és építési keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: BVKSZ) vizsgálattal érintett rendelkezései:

„L4 Intenzív kertvárosias lakóterület

31. § (1) A keretövezet a lakóterületek hagyományos beépítésű, intenzív kertvárosi sűrűségű, jellemzően szabadonálló beépítési mód szerint beépített területe, melyben az ikres, oldalhatáron álló, csoportházas, valamint hézagosan zárt sorú vagy zárt sorú beépítés is megengedett.

(2) A keretövezet területén az építési övezetben meghatározott legkisebb telekméretet meg nem haladó méretű telken a KVSZ megengedheti legfeljebb hatlakásos lakóépületek elhelyezését a 25. § (2) bekezdésben foglaltak figyelembevételével. Ennél nagyobb telekméret felett az elhelyezhető lakások száma ettől eltérően a KVSZ-ben előírható.

(3) A zárt sorú, hézagosan zárt sorú beépítési mód szerint beépült területeken új épület, illetőleg csoportházak elhelyezése esetén KSZT készítése kötelező.

(4) A keretövezet zárt sorúan vagy hézagosan zárt sorúan beépült vagy beépíthető területe a zárt sorú beépítés szabályai szerint meghatározott építési övezetbe sorolható. A már így kialakult beépítési módnál az előkert létesítése nem kötelező, azt a KVSZ meg is tilthatja.

(5) A keretövezetben elhelyezett épület kereskedelmi célú bruttó szintterülete nem haladhatja meg a 2000 m<sup>2</sup>-t.

(6) A keretövezet telkeinek az előírt telekterületnél kisebb telkein 24. § (3) bekezdésben meghatározottak közül csak egy épület, illetőleg az azt kiszolgáló vagy kiegészítő funkciójú (8) bekezdés szerinti épületek helyezhetők el.

(7) Járműtároló elhelyezése telken belül a 24. § (8) bekezdés figyelembevételével:

- a fő rendeltetés szerinti épületben,
- önálló épületben, a KVSZ-ben meghatározott módon és feltételekkel,
- önálló terepszint alatti építményben

lehetséges.

(8) A keretövezetben elhelyezhető épületeken kívül, azokat kiszolgáló vagy kiegészítő funkciójú önálló épületként a (13) bekezdésben foglalt eltérés figyelembevételével

- a (7) bekezdés b) pontja szerinti járműtároló,
- háztartással kapcsolatos tárolóépület,
- barkácműhely,
- műterem

építményei helyezhetők el, melytől használati mód változása esetén sem lehet eltérni.

(9) A keretövezet területén az állattartás célját szolgáló épületek, építmények és melléképítmények csak akkor helyezhetők el, ha helyi önkormányzati rendelet az állattartást lehetővé teszi.

(10) A keretövezetben speciális építési övezetként csoportházas építési övezet is kialakítható, melynek szabályozási határértékeit KSZT határozza meg, de a szintterületi mutató megengedett legnagyobb értéke nem lehet nagyobb 1,0-nél. Az épületeket építészetileg egységesen kell kialakítani.

(11) Kialakult állapotra vonatkozó építési övezetet a következő feltételek mellett lehet meghatározni a keretövezet területén:

- ha a kialakult telekméretnek nem felelnek meg az általános határértékeknek, a legkisebb újonnan kialakít-

ható telekméretet a kialakult jellemző telekméret alapján kell meghatározni, de az nem lehet kisebb 400 m<sup>2</sup>-nél,

b) ha a kialakult beépítés zárt sorú vagy hézagosan zárt sorú, a beépítés szabályozási határértékeit KSZT-ben kell meghatározni, de a szintterületi mutató értéke nem haladhatja meg az 1,0-es értéket.

(12) Ikres beépítési mód esetén a legkisebb kialakítható telekméret legalább az általános keretszabályozási határérték 50%-ának megfelelő méretű legyen.

#### 5. számú táblázat

L4	a KVSZ-ben az építési övezet képzésénél						
	az építési telekre meghatározható				az épületre meghatározható		
	legkisebb	legnagyobb	legnagyobb megengedett		legkisebb	legkisebb megengedett	legnagyobb megengedett
paraméter típusa	területe		beépítési mértéke	szintterületi mutatója	zöldfelületi mértéke	építménymagassága	
	m <sup>2</sup>		%	m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	%	m	m
<i>általános határértékei</i>							
általános határérték	800	–	25	0,7	–	–	–
<i>engedményes határértékei</i>							
alapintézményi övezet képzése esetén	2000	–	50	1,0	–	–	–
<i>kialakult állapot engedményes határértékei</i>							
aprótelkek esetén	400	–	35	0,7	–	–	–

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó beadványaiban nem következetes, mivel különböző időpontokban az Alkotmánybírósághoz ugyanazon jogi probléma vonatkozásában benyújtott indítványaiiban esetenként az Ör. egészét, máskor kifejezetten az Ör. 34. §-át kifogásolja.

Az Alkotmánybíróság az elért iratokból kitűnő konkrét jogi probléma ismeretében megállapította, hogy az indítványozó valójában csak a saját ingatlanának övezeti besorolására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vitatja, ezért az utólagos normakontrollt az Ör. 34. §-a vonatkozásában folytatta le.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott Ör. 34. §-ában foglaltak ellentétesek-e más jogszabályokkal, és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és annak szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütköznek-e.

(13) A keretövezet területén legalább tömbméretű területet érintően létrehozható olyan építési övezet, melyben a lakóépületen kívül önálló épületben – a keretövezet terhelési kategóriájának megfelelő – kisipari funkciók is elhelyezhetők.

(14) A keretövezet területén az építési övezeteket – a (10)–(11) bekezdésben és az 1. § (9)–(10) bekezdésben foglalt eltérésekkel – az 5. számú táblázat keretszabályozási határértékeinek figyelembevételével kell meghatározni.”

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében eljárva magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes rendeletet alkothat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdése pedig – ezt a szabályt részben megismételve, részben pontosítva – előírja, hogy „a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot”. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése külön nevesíti a települési önkormányzatok helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban ellátandó feladatai körében – többek között – a településrendezést.

A főváros sajátos jogállása, és a fővárosi kerületekhez való sajátos viszonya miatt a jogalkotó ezen önkormányzatokra nézve speciális szabályokat alkotott, amelyek a jelen esetben is figyelembe veendőek. Az Ötv. 63/C. § (1) bekezdése – a fővárosra és a főváros kerületeire vonatkozó speciális szabályok között – rögzíti, hogy „a közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében – a Kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével – meghatározza a főváros általános rendezési tervét, a főváros városfejlesztési és városrehabilitációs programját”. Ugyanezen § (2) bekezdése pedig meghatározza a kerületi képviselő-testületek települ-

lérendezéssel kapcsolatos kötelezettségeit, valamint ezen hatáskör korlátait is, amikor arról rendelkezik, hogy „[a] kerületi képviselő-testület – a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között – a kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.”

Az ÉT. 13. § (1) bekezdése a helyi képviselő-testület településrendezéssel kapcsolatos feladatához szorosan kapcsolódó, a helyi építési szabályzatra vonatkozó alapvető jelentőségű előírást tartalmaz, amikor kimondja, hogy „[a]z építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.” Az OTÉK – amelyet az ÉT. 62. § (1) bekezdés g) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az ÉT. végrehajtási rendeletként alkotott meg a Kormány – 4. § (1) bekezdése – az ÉT. 12. § (5) bekezdésére és a 13. § (2) bekezdésére utalással – előírja, hogy a szabályozási tervnek és a helyi építési szabályzatnak mit kell kötelezően tartalmaznia. A helyi építési szabályzat a település területén (területein) az építés rendjét biztosító, jogilag kötelező előírásokat tartalmazza a megengedhető építési hasznosításra vonatkozóan, és rendelkezik többek között a beépítésre szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek) lehatárolásáról, felhasználásuk, beépítésük feltételeiről és szabályairól.

A fővárosra vonatkozó sajátos rendelkezések körében az ÉT. azt is előírja, hogy a főváros területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos általános követelményeket a Fővárosi Önkormányzat a fővárosi építési keretszabályzatban határozza meg; a fővárosi kerületi önkormányzatnak a kerület egészére vonatkozó kerületi építési szabályzatot ennek alapján kell megállapítania [ÉT. 14. § (2)–(3) bekezdés]. Ezen szabályozásának megfelelően alkotta meg Budapest Főváros Közgyűlése BVKSZ-t. A BVKSZ 1. § (2) bekezdése – az ÉT. 14. § (3) bekezdésével összhangban – felhatalmazást ad a kerületi önkormányzatoknak arra, hogy saját rendeletükben megalkossák a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatot (a továbbiakban: KVSZ), illetőleg a Kerületi Szabályozási Terve(ke)t (a továbbiakban: KSZT), amelyek rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a BVKSZ-ben, valamint a Fővárosi Közgyűlés által rendeletben elfogadott Fővárosi Szabályozási Kerettervben (a továbbiakban: FSZKT) foglaltakkal. Ugyanezen § (3) és (6) bekezdése rögzíti, hogy „[a] BVKSZ a – településszerkezeti tervben rögzített – területfelhasználási egységeket területrészekre tagolva, azok felhasználásával és beépítésével kapcsolatos további általános szabályokat keretszabályozási övezetekben (továbbiakban: keretöve-

zetek) állapítja meg, melyekben – a KVSZ-ben rögzítendő építési övezetek és övezetek meghatározásához – egyes keretszabályozási határértékeket is rögzít. (...) A KVSZ határozza meg az egyes építési övezeteket és övezeteket az FSZKT-ben lehatárolt keretövezetek és az azokon belüli egyes célzott területfelhasználási módok szerint, jelen rendelet előírásainak keretei között.”

Így tehát a kerületi képviselő-testületek hatáskörébe tartozik, hogy – a fentebb hivatkozott jogszabályokban foglalt keretszabályok figyelembevételével – saját KVSZ-ükben a helyi sajátosságoknak megfelelően rögzítsék az építési övezetek és övezetek konkrét meghatározását, illetve a szabályozási értékeket.

A jelen indítvánnyal érintett övezeti besorolásnál figyelembe veendő felső és alsó határértékeket az OTÉK 25. §-a, valamint a BVKSZ 31. §-a és 5. számú melléklete tartalmazza. A keretszabályok figyelembevételével a kerületi önkormányzat szabadon dönt az övezeti besorolásról és a keretszabályokban meghatározott határértékek szabta keretek között a KVSZ-ben alkalmazandó határértékekről. Az Ör. 34. §-ában a kertvárosias, L4 lakóövezetbe sorolt ingatlanok esetében előírt paraméterek, úgymint a terület beépítettségének mértéke (OTÉK 25. §: legfeljebb 30%, BVKSZ 5. sz. táblázat: maximum 25%, Ör. 34. §: legfeljebb 25%), az építési telek nagysága (BVKSZ 5. sz. táblázat: legalább 800 m<sup>2</sup>, felső határa nincs, Ör. 34. §: legalább 1600 m<sup>2</sup>), az építési telekre meghatározható legnagyobb megengedett szinterületi mutató (BVKSZ 5. sz. táblázat: legalább 0,7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>; Ör. 34. §: 0,7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), a megengedett legnagyobb, illetve legkisebb építmény-magasság (OTÉK 25. §: <7,5 m; Ör. 34. §: 4,5 m–7,5 m), valamint a zöldfelület nagyságának minimuma (OTÉK 25. §: 50%; Ör. 34. §: 60%), az OTÉK és a BVKSZ előírásaival összhangban állnak.

Míndezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott Ör. 34. §-a, amely az intenzív kertvárosias többlakásos lakóterületi övezeti besorolásról rendelkezik, más jogszabályokkal (OTÉK 35. §; BVKSZ 31. § és 5. számú táblázata) nem ellentétes, így nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azon indítványi kérelmet vizsgálta, amely szerint „a már jogerősen jóváhagyott telekalakítást utóbb hatályba lépett rendeletre való hivatkozással helyezi az Önkormányzat hatályon kívül”, ellentétes a az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvével szoros összefüggésben álló jogbiztonság által megkövetelt szerzett jogok védelmével.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 15.) AB határozatában már rámutatott arra, hogy „[a] jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását”. A szerzett jogok



védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály; a kivételek elbírálása azonban csak esetről esetre, az adott tényállás összes körülményeire figyelemmel lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.]. Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt arra is, hogy „[a] jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni.” [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.; 1011/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1365, 1370.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1382, 1390.]

A telekalakítással kapcsolatban az Ét. 23. § (1) bekezdése kimondja, hogy „telket csak úgy szabad alakítani, hogy az a terület rendeltetésének megfelelő használatra alkalmas legyen, továbbá annak alakja, terjedelme, beépítettsége és megközelíthetősége a jogszabályoknak és a szabályozási tervnek megfelelően”. Amennyiben a kialakítandó telek a jogszabályokban és a szabályozási tervekben foglaltaknak megfelel, a hatóság megadja a telekalakítási engedélyt; ennek érvényességi ideje az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építésügyi-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: ÖTMr.) 22. § (1) bekezdése és (2) bekezdésének *c*) pontja értelmében a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válásának napjától számított egy év. [Megjegyzendő, hogy ez a szabály azonos az indítványozó telekalakítási engedély iránti kérelmének benyújtásakor hatályos, a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 16. §-ában foglaltakkal.]

Az ÖTMr. rendelkezik az engedély meghosszabbításának lehetőségéről is: „az építető – az építésügyi hatósági engedély érvényességi idejének lejártá előterjesztett – kérelmére mindaddig, amíg az engedély megadásakor fennálló szabályok vagy kötelező hatósági előírások nem változnak meg, illetve ha e változások az építésügyi hatósági engedély tartalmát nem érintik – az elvi engedély kivételével – az építésügyi hatósági engedély érvényét egy-egy évre ismételt meghosszabbíthatja” [ÖTMr. 22. § (5) bekezdés *b*) pont].

Ha az egy éves időtartam alatt az építető nem élt az engedéllyel (vagyis ha nem kérte a telekalakítás ingatlan-nyilvántartási bejegyzését) és az engedély lejártá előtt annak meghosszabbítását sem kérelmezte, vagy kérelmezte ugyan, de a fennálló szabályok változása következtében azt meghosszabbítani nem lehetett, az engedély a jogszabály alapján érvényét veszti, „szerzett jogról” nem lehet szó, mivel alanyi jog nem is jött létre.

A telekalakítási engedély, mint egyedi közigazgatási aktus kiadása vagy kiadása megtagadása jogszerűségének vizsgálatára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróságnak nem terjed ki a hatásköre. Az Alkotmánybíróság csak a telekalakítási engedély kiadása jogi szabályozásának Alkotmánnyal való össze-

egyeztethetőségét vizsgálhatja; a jelen esetben azt, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozás hatása a telekalakítási engedély kiadására, meghosszabbítására alkotmányellenes-e. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a közigazgatási határozatok esetében nyitva áll az érintett számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései értelmében a felettes szervhez (az illetékes közigazgatási hivatalhoz) való fellebbezés – mint a közigazgatás rendszerén belüli, rendes jogorvoslat – valamint a másodfokú döntés bíróság előtti megtámadásának a lehetősége. Irányadó továbbá az Ét. 30. § (1) bekezdése is, amely – a szerzett jogok védelmét tiszteletben tartandó – a tulajdonos(ok) kártalanításáról rendelkezik, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása), vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonos(ok)nak, haszonélvező(k)nek kára származik. Ennek elbírálása szintén a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

A jelen esetben az Alkotmánybíróság szerint az Ör. 34. §-ának a már érvényét veszített telekalakítási engedély meghosszabbítására gyakorolt hatása nem sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető szerzett jogok védelmét, mivel az időközben megváltozott jogi szabályozás a már fennálló állapotokat – összhangban a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglaltakkal – nem érintette, csak a hatálybalépés után keletkeztetett jogokat, illetve kötelezettségeket, vagyis semmilyen már meglévő jogot nem vont el. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

4. Az indítványozó hivatkozik az Ör. megalkotása során az Ét. 3. § (1) bekezdés *d*) pontja megsértésére is, amely szerint az épített környezet alakítását, védelmét „a résztvevők – építetők, tervezők és kivitelezők – együttműködésével” kell megvalósítani.

Az Ét. 3. §-a az épített környezet alakítása során – a településrendezéstől a konkrét építésig – biztosítandó általános elveket fogalmazza meg. Ilyenek: az intézkedések tudatossága, tervezettség; a környezet egészével szemben támasztott társadalmi érdekek és igények figyelembevétele; a környezeti, műszaki, használati, biztonsági és értékvédelmi előírások betartása, és az eljárások, illetőleg intézkedések teljes nyilvánossága és közösségi ellenőrizhetősége. Az Ét. 3. §-ában megfogalmazott követelmények így a törvényhozó által kinyilvánított szabályozási elvek, amelyekre alanyi jogok vagy kötelezettségek nem alapíthatók. Ezen elvek konkretizálását a településrendezési eljárás során az Ét. 9. §-ában foglalt eljárási szabályok végzik el, amelynek sérelmét az indítványozó nem állította.

A közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzése során az Ör. 34. §-át sem tartalmilag, sem eljárásjogilag nem tartotta jogszabálysértőnek, így az Ét. által a településrendezésre előírt eljárási szabályokba ütközőnek sem, ezért nem is élt az Ötv. 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján számára

biztosított – a törvénytörő önkormányzati rendelet felülvizsgálatának az Alkotmánybíróságnál történő kezdeményezése – jogkörrel.

Tekintettel arra, hogy az Ét. 3. §-a csak általánosságban, elvi szinten fogalmaz meg a településrendezési eljárás során is betartandó előírásokat, az indítványozó pedig nem jelölte meg közelebbről az eljárásjogi szabálysértés mibenlétét, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 34. §-a nem ütközik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

5. Az eljárási szabálysértések között említi az indítványozó a 4. pontban kifejtetteken túl a Jat. 12. § (2) bekezdésének, 18. §-ának, 31. § (1) bekezdésének, továbbá 42. §-ának megsértését is.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozata 2. pontjában a szerzett jogok kapcsán kifejtett érvelés alapján nem találta az Ör. 34. §-át a Jat. 12. § (2) bekezdésébe, és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek. A Jat. indítványozó által hivatkozott további rendelkezéseivel kapcsolatban a jelen ügyben a következőket állapította meg.

A Jat. hivatkozott rendelkezései közül a 18. § és a 31. § (1) bekezdése általában véve a jogalkotás során betartandó előírásokat, a 42. § pedig az önkormányzati rendeletalkotás során követendő rendelkezést tartalmaz.

A Jat. ezen szakaszainak megalkotásával a jogalkotó célja, hogy általánosan megállapítsa a jogalkotással szemben támasztott legfontosabb, alapvető követelményeket. A Jat.-hoz fűzött indokolás szóhasználatával élve a jogalkotás demokratizmusa érdekében a Jat. részletesen megállapítja a jogszabálytervezetek véleményezésének szabályait. Amint a Jat. indokolása is hangsúlyozza: a véleményezési jogköröket az egyes állami és társadalmi szervezetek tevékenységével és feladatkörével összhangban, a különböző szintű jogszabálytervezetekre tekintettel differenciáltan indokolt meghatározni.

A településrendezési eljárás kiemelt fontossága, az érintettek nagy száma miatt, az Ét. 9. §-a speciális eljárási szabályokat és ezek között részletes, a településrendezési eljárás során is követendő véleményezési és egyeztetési kötelezettséget ír elő a jogalkotó számára. Ezzel az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba.

Az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) AB határozatában már megállapította, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti” (ABH 1999, 411.).

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője az Ör. 34. §-a vonatkozásában – mivel azt nem találta jogszabálysértőnek – nem élt az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja által számára a törvényességi ellenőrzés során számára biztosított hatáskörrel, így az Alkotmánybíróság a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmet az indítványozási jog hiánya miatt visszautasította.

6. Az indítványozó hivatkozik még külön az Alkotmánybíróság 25/1992. (IV. 30.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) sérelmére is.

Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet az indítványozó érvelésének alátámasztásaként kezelte, tekintettel arra, hogy a megjelölt Abh. a jogbiztonság követelményének mibenlétét fejti ki, illetve a Jat. indítványozó által hivatkozott 12. §-a és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének kapcsolatát elemzi.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

## 266/B/2004. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzatának az egészségügyi alapellátás körzeteinek kialakításáról szóló 3/2003. (II. 25.) XI. ÖK. számú rendelet 2/A. §-a, valamint 3. és 4. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 425/2003. és 426/2003. határozata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó a Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: képviselő-testület) 425/2003. (a továbbiakban: Öh1.) és 426/2003. határozata (a továbbiakban: Öh2.), valamint a Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzatának az

egészségügyi alapellátás körzeteinek kialakításáról szóló 3/2003. (II. 25.) ÖK. számú rendelet (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 18/2003. (VI. 24.) XI. ÖK. sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.m.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő kérelmet.

A képviselő-testület az Ör.m. 1. §-ával az Ör.-be beiktatott 2/A. §-a szerint megváltoztatta a területén kialakított fogorvosi körzetek határait olyképpen, hogy 28 felnőtt fogorvosi és 8 gyermek fogorvosi körzetet alakított ki, amelyek részletes leírását az Ör.m. 2. § (2) bekezdésének utaló szabálya folytán az Ör. új 3. és 4. számú melléklete tartalmazza.

Az Ör.m. 2. § (1) bekezdése az Ör. felnőtt háziiorvosi körzetekre vonatkozó melléklete helyébe léptette az új 1–2. számú mellékletet, míg a 3. § a rendelkezések hatálybalépésének idejét tartalmazza.

Az ugyanezen napon kelt Öh1.-ben és Öh2.-ben a képviselő-testület 2003. szeptember 1-jei hatállyal felmondta valamennyi fogorvosi szolgáltatóval a területi ellátási kötelezettségre vonatkozó megbízási szerződést, egyben határozott arról, hogy ugyanezen időtől az előterjesztésben megjelölt fogorvosi szolgáltatókkal köt megállapodást a területi ellátásra. Az indítványozó előadása szerint a képviselő-testület a körzetek átalakítása indokaként a kerület lakosságának csökkenését és a finanszírozás jobb kihasználását jelölte meg.

Az indítványozó szerint az Ör.-nek az Ör.m. által beiktatott rendelkezései azáltal, hogy a körzet-átalakítás 11 fogorvosi „praxis” – ténylegesen egészségügyi szolgáltató megbízási szerződésének – megszűnéséhez vezettek, az Alkotmány több rendelkezésébe ütköznek.

Kifejtette, hogy az Ör.m. folytán kiüresedett a vagyoni értékkel bíró praxisjog, azt nem lehet átruházni, az egészségügyi szolgáltató vagyonában jelentős mértékű csökkenést idézett elő. Ezért az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, a tulajdonhoz való jog sérelmével járt, az önkormányzat részéről pedig nem történt kompenzáció. „A lakosság ellátását veszélyeztető ok fennállása nélkül nem kezdeményezhető a praxisjog megszüntetése, illetve más személy által történő gyakorlása,” a jelen esetben azonban nem igazolt a közérdekből történő átszervezés, sőt a körzetek számának csökkentése a lakosság orvosválasztásának lehetőségét szűkíti.

A támadott rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott diszkrimináció tilalmával és a 9. § (1) és (2) bekezdésében foglalt piacgazdaság elvével is ellentétesnek tartotta, mivel az új körzetekben tevékenykedő szolgáltatók kiválasztása feltételrendszer előírása és pályázat kiírása nélkül történt.

Az indítványozó véleménye szerint az Ör.m., az Öh1. és Öh2. a jogállamiságot [Alkotmány 2. § (1) bekezdését] is sérti, mert a korábbi szolgáltatóktól szerzett jogot, a praxisjogot vonta el.

2. Az Ör.-t az indítvány benyújtását követően több önkormányzati rendelet módosította. Ezek közül a Budapest

Főváros XI. Kerületi Önkormányzatának az egészségügyi alapellátás körzeteinek kialakításáról szóló 3/2003. (II. 25.) ÖK. számú rendelet módosításáról szóló 36/2004. (II. 25.) XI. ÖK.sz. rendelet 1. §-a a 3. és 4. melléklet helyébe új mellékletet léptetett, azonban a fogorvosi körzetek száma változatlan maradt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

## II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

(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.”

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

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

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

2. Az Ör. elbírálás idején hatályos rendelkezései:

„2/A. §

(1) A képviselő-testület 28 felnőtt fogorvosi és 8 gyermek fogorvosi körzetet alakít ki.

(2) A kialakított körzetek részletes leírását e rendelet 3. és 4. számú mellékletei tartalmazzák.”

„3. számú melléklet  
FELNÖTT FOGORVOSI KÖRZETEK”

„4. sz. melléklet  
GYERMEK FOGORVOSI KÖRZETEK”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy bár az indítványozó az Örm. egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, tartalmilag csak a 2/A. §-a, illetőleg a 2. § (2) bekezdése kapcsán tartalmazott konkrét alkotmányossági kifogást. E rendelkezések az Ör.-be beiktatták a fogorvosi körzetek változására vonatkozó 2/A. §-t, illetőleg a körzethatárok módosításával összefüggő 3–4. melléklet helyébe új mellékletet léptettek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]

Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben az indítvány tartalma szerint az Ör. módosított 2/A. §-ára és 3–4. mellékletére nézve folytatta le az érdemi alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az indítványozó azt tartotta az Alkotmányba ütközőnek, hogy a rendelkezések a házi orvosi működtetési jog (praxisjog) értékének kártalanítás nélküli csökkenésével jártak.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése alapján az önkormányzatot terheli az egészségügyi alapellátásról való gondoskodás, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 152. § (2) bekezdése pedig feljogosítja az önkormányzatot az egészségügyi alapellátások körzeteinek megállapítására és kialakítására. A házi orvosi körzet a házi orvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyoni és működtetési jog megszerzésének hitelfeltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2. § (1) bekezdése meghatározásában az önkormányzat által – az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (a továbbiakban: Öotv.) 2. § (2) bekezdése szerint – rendeletben meghatározott település(ek), illetve településrész(ek). Az alapellátást a házi orvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a hatálya alá tartozó házi orvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosok látják el, akik területi ellátási kötelezettséget vállalva az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban állnak, vagy a vele kötött szerződés

értelmében a feladatokat gazdálkodó szervezeti formában vagy magánorvosként végzik.

Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 8. § (1) bekezdése értelmében a területi ellátási kötelezettséggel működő házi orvosi szolgálat finanszírozására a megyei egészségbiztosítási pénztár (a továbbiakban: MEP) a lakosok igazolt számának figyelembevételével köt finanszírozási szerződést a szolgáltatóval. Így a körzetek meghatározásánál az önkormányzatot köti a Kr. 8. § (2)–(3) bekezdésében, illetőleg 22. § (6) bekezdésében írt létszám-minimum, amely hiányában a MEP nem köti meg a szolgáltatóval a finanszírozási szerződést, ezen felül azonban – az Ötv. 1. § (3) bekezdésében foglaltak alapján – szabadon dönthet azok kialakításáról. Mivel az egészségügyi ellátás kötelezettje az önkormányzat, annak megfelelő biztosítása érdekében a körzetek kialakításánál a településpolitikai, egészségpolitikai szempontokat kell mérlegelnie. Az Alkotmánybíróság az 56/2000. (XII. 19.) AB határozatában megállapította, hogy a körzethatárok módosítását elsősorban az indokolhatja, ha az érintett körzetekben a lakosság száma jelentősen megváltozik. (ABH 2000, 527, 534.)

3. A házi orvos akkor végezhet önálló orvosi tevékenységet az önkormányzati rendeletben meghatározott körzetben, ha rendelkezik az Öotv. 1. § (2) bekezdés *c)* pontjában meghatározott működtetési joggal (praxisjog), amelynek fogalmára és tartalmára vonatkozóan az Öotv. 1. § (2) bekezdés *a)* és *c)* pontja, 2. § (1)–(3) bekezdése, illetőleg a Vhr. 3. §-a tartalmaz rendelkezést. Eszerint az az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott, önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedélyben (működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány) foglalt olyan, személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amelynek alapján a házi orvos, házi gyermekorvos, fogorvos (a továbbiakban: házi orvos) területi ellátási kötelezettséggel, a működtetési jogot engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől kezdődően – törvényben meghatározott kivétellel – az önkormányzat által meghatározott házi orvosi körzetben folytatja tevékenységét. A Vhr. 3. § (1) bekezdése szerint: „Az Öotv.-ben foglalt kivétellel önálló házi orvosi tevékenységet végezni csak külön működtetési engedély vagy hatósági bizonyítvány birtokában lehet. Ennek megfelelően a működtetési jog megszerzése a jogi előfeltétele annak, hogy az önkormányzat valamely orvost házi orvosként foglalkoztasson.” Az Öotv. 2. §-ához fűzött indokolás tartalmazza, hogy az orvosi működés feltétele – önálló orvosi tevékenység esetén – a működtetési jog.

Ahhoz tehát, hogy a körzetre az önkormányzattal a megállapodás létrejöttön, előbb rendelkezni kell a működtetési engedéllyel. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnak (a továbbiakban: ÁNTSZ) a Vhr. 4. §-ban foglalt tartalmú kérelmet kell benyújtani, az ÁNTSZ regionális intézete meghozza határozatát az engedélyezésről, azt nyilvántartásba veszi; csak ezután dönthet

az önkormányzat az orvos meghatározott körzetben való foglalkoztatásáról. A Vhr. 8. §-a tartalmazza a működtetési jog megszűnésének (visszavonásának) eseteit, amelynek tárgyában ugyancsak az ÁNTSZ határoz.

4. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a praxisjogra vonatkozó rendelkezések alkotmányosságával. Megállapította, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme kiterjed a működtetési jogra, mint – az Ötv. 1. §-a (2) bekezdésének *c)* pontjában meghatározott – vagyoni értékű jogra. [28/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 381, 388.; 29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 410.] „A tulajdonszerzés jogcíme akkor kétségtelen, akkor élvez védelmet, ha a tulajdonszerzés és annak terjedelme törvény által garantált (893/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 496, 500.). A működtetési jog szabályozásánál azonban az állapítható meg, hogy a működtetési jog tartalmát és terjedelmét az Ötv. 2. §-a meghatározta.” [29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 410.] A Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az Ötv. hatálybalépése után megadott engedélynél a működtetési jog nem áll összefüggésben a háziorvosi körzettel, a háziorvosi körzetben végzendő tevékenység az önkormányzattal való megállapodástól függ. A működtetési jog a háziorvosi körzetre való pályázás feltétele. [29/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 396, 413.] A 63/2006. (XI. 23.) AB határozat is arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Ötv. szabályozási módja nem kapcsolja össze a működtetési jogot konkrét háziorvosi körzettel. (ABH 2006, 716, 721.)

Az Alkotmánybíróság előbbi határozataiban kifejtett álláspontja szerint a működtetési jogra vonatkozó alkotmányos tulajdonvédelem nem értelmezhető úgy, hogy az az adott körzet változatlanosságát garantálja, mert e jog nem egy meghatározott körzethez kapcsolódik. Így a háziorvosi körzetek átszervezése nem jelenti a praxisjog elvonását, arra az önkormányzat nem is rendelkezik hatáskörrel.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseknek az Alkotmány 13. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a körzethatárok módosítása sérti-e a szerzett jogok védelmének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett követelményét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.] A „szerzett jogok” tiszteletben tartására irányuló követelménnyel összefüggésben a 731/B/1995. AB határozatában kiemelte: „Az alkotmányos védelmet élvező »szerzett jogok« a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként

megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi »ígérvények« és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a »szerzett jogok« alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást.” (ABH 1995, 801, 805.)

A körzethatárok módosítása a körzetekben tevékenykedő orvosok számának csökkenését, így a megbízási szerződések megszűnését eredményezte, nem volt azonban kihatással a már megszerzett működtetési engedélyekre. Az Alkotmánybíróság előbbieken idézett határozatai szerint a működtetési jog nem arra jogosítja fel a háziorvost, hogy egy megadott körzetben tevékenykedjen, csupán feltétele annak, hogy az orvos az önkormányzat által megjelölt körzetben működjön. „Az Ötv. szerint a működtetési jog léte nem függ az önkormányzattal való megállapodástól, sem attól, hogy más személyek újabb működtetési jogokat kapnak.” (ABH 2006, 716, 721.)

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. vizsgált rendelkezései nem érintették a praxisjogot, szerzett jogot nem vontak el, így nem sérült az Alkotmány jogállamiság elvét tartalmazó 2. § (1) bekezdése.

Erre figyelemmel az indítványt e részében is elutasította.

6. Az indítványozó szerint az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésével összeegyeztethetetlen, hogy az új körzetekben tevékenykedő egészségügyi szolgáltatók kiválasztásának módja nem nyilvánosan közzétett, objektív szempontokon alapult, mert a piac szabadságának ilyen korlátozása alapjogi, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmának sérelméhez vezetett.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. új körzethatárokat határozott meg, amely ugyan a körzetek számának csökkenését is magában foglalta, az új egészségügyi szolgáltatók kiválasztását és megbízását azonban nem az Ör., hanem az Öh1. és Öh2. tartalmazta.

A támadott rendelkezések tehát nem azt a szabályozást tartalmazzák, mint amit az indítványozó alkotmányossági kifogás tárgyává tett, ezért e szabályok és az Alkotmány felhívott rendelkezései között ebben a vonatkozásban alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

#### IV.

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 – 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.

„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 Öh1. és Öh2. minősíthető-e „normatív tartalmú” aktusnak.

A vizsgált határozat az önkormányzatnak a megbízási szerződések felmondásával, illetőleg új szerződések megkötésére vonatkozó felhatalmazását tartalmazó egyedi döntését rögzíti, így normatív tartalommal nem bír. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatára nincs hatásköre. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontjára figyelemmel – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

## 307/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatók Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelettel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Ölbő, Pósfá és Szeleste község egészségügyi alapellátását az utóbbi székhellyel működő háziorvosi körzet biztosította, a háziorvosi és házi gyermekorvosi szolgáltatóval (a továbbiakban: háziorvos) mindegyik önkormányzat külön szerződést kötött. Ölbő Község Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: önkormányzat) 61/2000. (X. 26.) számú határozatával (a továbbiakban: Öh.) ezen megállapodást 2001. január 31-ével felmondta, annak ellenére, hogy a fenti két község képviselő-testülete előzőleg írásban nyilatkozott, hogy nem járultak hozzá a körzet bontásához.

A Vas Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: közigazgatási hivatal) törvényességi észrevétellel élt, mert álláspontja szerint az önkormányzat az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 8. § (3) bekezdésében foglaltakat sértette azáltal, hogy nem állapodott meg a másik két község önkormányzatával a körzet megosztásáról. A három település kb. 1700 fős lakosából 830 él Ölbön, utóbbiak kiválásával két, kb. 800 fős körzet jönne létre. Miután egy körzet a Kr. rendelkezésében meghatározott minimum létszámot nem éri el, finanszírozására az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) akkor köthet szerződést, ha az önkormányzatok rendelkeznek a körzetek megosztásáról. Az ennek hiányában hozott határozatot a közigazgatási hi-

vatal törvénysértőnek tekintette. Az önkormányzat a törvényességi észrevételt elutasította.

A közigazgatási hivatal ezután keresetet indított az önkormányzat ellen közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, amelyet a Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság jogerős határozatával elutasított, majd a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Kfv. 7097/2002/4. számú határozatával hatályon kívül helyezte a jogerős ítéletet, valamint az Öh.-t.

Az ítélet indokolása tartalmazza, hogy a háziorvosi körzet megosztásához mindhárom érintett település önkormányzatának döntése, megállapodása szükséges, ez azonban nem történt meg, ezért az Öh. jogszabálysértő. Osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját a tekintetben, hogy az önkormányzatot a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (4) bekezdése szerint egészségügyi alapellátási kötelezettség terheli, de tévesnek ítélte meg az indokolás azon részét, miszerint a Kr. támadott rendelkezése csak a finanszírozás vonatkozásában adja meg a területi ellátási kötelezettség fogalmát, és az önkormányzatok megegyezésének előírása csak az OEP szerinti finanszírozására vonatkozik; vagyis az önkormányzatnak lehetősége volt a Kr. 9. §-ára alapított területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvosi szolgálatot létesíteni. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy a Kr. 8. § (3) bekezdése nem csupán az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására vonatkozó szabály.

2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kr. 8. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e rendelkezésnek a Legfelsőbb Bíróság Kfv. 7097/2002/4. számú ítéletével elbírált ügyben való alkalmazása kizárását kezdeményezte. Kérte továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért, mert a Kr. az egészségügyi alapellátásra vonatkozóan nem biztosította az önkormányzatok öngazgatási joga gyakorlásának feltételeit.

Álláspontja szerint a támadott szabály azáltal, hogy előírja az egészségügyi alapellátási kötelezettség mikéntjének megállapítását, kizárja az önkormányzatok igazgatási önállóságát, sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontját. Sérül az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *h)* pontja is, mert a körzet megosztásához az önkormányzatok megállapodását kívánja meg, így korlátozza szabad társulási jogukat. Kifejtette, hogy miután a szabályozás önkormányzati alapjogokat érint, annak kormányrendeleti szintje miatt az Alkotmány 43. § (2) bekezdésébe is ütközik. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kapcsán azt adta elő, hogy a rendszerváltás előttről fennmaradt orvosi körzetek működtetésének feltételrendszere hiányos, ennek kapcsán ugyancsak az önkormányzatok „öngazgatási jogának” sérelmét jelölte meg.

3. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság ítéletét 2004. január 23-án vette kézhez, az alkotmányjogi panasz 2004. március 25-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

## II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„43. § (2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

*a)* önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

*h)* szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

2. A Kr. hivatkozott szabálya:

„8. § (3) Amennyiben a körzethatárok módosítása során a (2) bekezdésben meghatározott minimumlétszám alatti lakosság számú felnőtt, vegyes, illetve házi gyermekorvosi körzet kerül kialakításra, a MEP a szolgáltatóval akkor köt finanszírozási szerződést, ha az önkormányzat(ok) rendelkezik(nek) a körzetek megosztásáról, ennek érdekében a szolgáltató a szerződés módosítását kezdeményezi. Az OEP a 14. § (2)–(4) bekezdése szerinti fix díjakat utalja. Új körzet létesítése esetén nem köthető finanszírozási szerződés, ha az új körzet létesítése következtében valamely meglévő körzet lakosság száma felnőtt és vegyes körzet esetén 1200, gyermekkörzet esetén 600 fő alá csökken.”

## III.

A támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének törvényi feltételei fennállnak-e.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: 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 kéz-

besítésétől számított 60 napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az Abtv. 48. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglaltakat együttesen kell értelmezni, és az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat, ABH 1995, 115, 118–119.] A 41/1998. (X. 2.) AB határozatában azonban – arra figyelemmel, hogy törvényi lehetőség van arra, hogy a felülvizsgálati bíróság a jogerős határozatot hozó bíróság álláspontjától eltérő érdemi álláspontot foglaljon el – megállapította, hogy ha a panaszolt jogsérelem nem a rendes, hanem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be, akkor az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől veszi kezdetét, mert az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat folytán kerül csak abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos alapjogsértést állítsa és panaszolja. Ezért minden ilyen esetben az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott, az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerinti törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap. [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309–310.]

Mivel a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét hatályon kívül helyezte és – a keresetet elutasító rendelkezésével szemben – helyt adott a keresetnek, a hatvan nap a felülvizsgálat tárgyában hozott döntés kézbesítésétől számítandó. Az alkotmányjogi panasz határidőn belül érkezett, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése a helyi önkormányzat alapjogait foglalja össze, amelyekről az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a helyi önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. [Pl. 1/1993. (I. 13.) AB határozat, 1993, 27, 28.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.; 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 29.] Köztük az *a*) pont tartalmazza a képviselő-testület önálló szabályozási és igazgatási jogát. Az Alkotmánybíróság e hatáskörrel összefüggésben az 1/2001. (I. 17.) AB határozatában megállapította: „Az önkormányzat helyi önkormányzati ügyekben meglévő önálló szabályozási joga önkormányzati alapjognak tekintendő, amely – éppen e jellegénél fogva és erre tekintettel – fokozottabb védelem alatt is áll.” (ABH 2001, 31, 35.) Az Alkotmány a helyi önkormányzat önkormányzati rendeletben kifejeződő, önkormányzati ügyekben való önálló szabályozási jogát védi. [49/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABK 2007. július–augusztus, 706, 711.]

2.1. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta, mit foglal magában az önkormányzat önálló szabályozási joga, mint alapjog az egészségügyi alapellátás terén.

A települési önkormányzat az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint köteles gondoskodni – a betegeket az Eütv. 88. § (1) bekezdésében meghatározott tartalommal megillető – egészségügyi alapellátásról, ennek keretében pedig hatáskörébe tartozik, hogy biztosítsa az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 152. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátást. Az önkormányzatot e tekintetben területi ellátási kötelezettség terheli, amelyet a Kr. 2. § *c*) pontja úgy határoz meg, hogy az az önkormányzat kötelező feladatát képező egészségügyi alapellátás körébe tartozó (háziiorvosi, házi gyermekorvosi, területi védőnői, fogászati ellátás) egészségügyi szolgáltatásoknak az a része, amelyet az önkormányzat, illetve saját intézménye vagy más szolgáltató útján biztosít. Az alapellátást a háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a hatálya alá tartozó háziiorvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosok látják el, akik területi ellátási kötelezettséget vállalva az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban állnak, vagy a vele kötött szerződés értelmében a feladatokat gazdálkodó szervezeti formában vagy magánorvosként végzik. Az Eütv. 152. § (2) bekezdése feljogosítja az önkormányzatot az egészségügyi alapellátások körzeinek megállapítására és kialakítására.

2.2. A Kr. 8. § (1) bekezdése értelmében a területi ellátási kötelezettséggel működő háziiorvosi szolgálat finanszírozására a megyei egészségbiztosítási pénztár (a továbbiakban: MEP) a lakosok igazolt számának figyelembevételével köt finanszírozási szerződést a szolgáltatóval.

Az Alkotmánybíróság az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatában foglalkozott az egészségügyi finanszírozás hatályos szabályaival, és többek között nem tartotta az önkormányzati hatáskörök megengedhetetlen korlátozásának, hogy a helyi önkormányzatok a törvény keretei között biztosított finanszírozás mértékéig – más fenntartókkal közösen – kötelesek egészségügyi ellátást biztosítani. Megállapította, hogy a finanszírozásnak a normatív meghatározása nem jelentheti az önkormányzati jogosultságok sérelmét és feladat-meghatározásának elvonását. Összefoglalóan pedig kimondta: „A támadott jogszabályok a finanszírozási szerződések és törvényi normatívák konstrukciójának a kialakításával az önkormányzatok autonómiáját nem érintik, ugyanakkor azzal, hogy a finanszírozás határait törvényi korlátok közé szorítják, összhangban állnak az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglaltakkal és nem ellentétesek az Alkotmány 44/A. §-ában szabályozott képviselő-testületi hatáskörökkel sem. A törvényben meghatározott normatívák az egészségbiztosítási önkormányzati szervekre is kötelezőek, mert azok mértékéig az egészségbiztosító köteles a felhasználókkal, fenntartókkal a finanszírozási szerződéseket megkötni. Alkotmányos alapjogi sérelem tehát az önkormányzati jogok tekintetében sem állapítható meg.” (ABH 1996, 173, 192, 193, 199.)

Mivel az Ebtv. 9. §-a értelmében az e törvényben foglalt egészségügyi szolgáltatások az egészségbiztosítóval az adott szolgáltatásra finanszírozási szerződéssel rendel-



kező egészségügyi szolgáltatónál vehetők igénybe, és az önkormányzat a területi ellátási kötelezettsége körében a társadalombiztosítás által finanszírozott alapellátást nyújt, ahhoz, hogy a MEP kötelezően finanszírozási szerződést kössön a háziiorvosi szolgáltatóval, az önkormányzatnak az egészségügyi ellátást az Ebtv. illetőleg az annak a 83. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott, és a finanszírozás részletszabályait tartalmazó Kr.-ben foglalt feltételrendszernek megfelelően kell kialakítania. Ennek keretében meghatározhatja és megváltoztathatja körzeteket, a Kr. 8. § (2) bekezdése azonban rendelkezik arról, hogy új háziiorvosi körzet kialakításánál milyen minimális lakosság szám mellett köthető finanszírozási szerződés – amely felnőtt és vegyes körzet esetén 1200–1500 fő. E rendelkezések nem az önkormányzati jogokkal állnak összefüggésben, hanem a társadalombiztosítási szolgáltatások fedezetével.

Ebből következően, a Kr. a kötelezően finanszírozandó ellátási körzetek kialakításával kapcsolatos minimumfeltételek előírásával és ehhez kapcsolódóan a közösen működtetett körzet – lakosság szám csökkenését eredményező – egyoldalú döntésen alapuló megváltoztatásának tiltásával nem avatkozik az önkormányzati autonómiába, nem érinti az egészségügyi ellátással összefüggő önkormányzati hatáskör lényegét. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt elutasította.

2.3. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének első mondata akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az Alkotmánybíróság már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában kifejtette, hogy a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja, illetőleg utalt arra, hogy az önkormányzatok alapjogai eleve az általános törvények keretei között értendők. (ABH 1993, 48, 71.) „Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204, 207.]

A finanszírozásra vonatkozó rendelkezések azonban – a 2.2. pontban kifejtettek szerint – nem függenek össze az önkormányzati feladatok körében megillető jogokkal és kötelezettségekkel, ezért a szabályozás szintje miatt nem sérül az Alkotmány fenti rendelkezése. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

2.4. Az indítványozó az önkormányzatok Alkotmányban biztosított szabad társulási jogát is sérülni vélte azért, hogy csak közös megállapodással lehet a közös körzetből kiválni.

Az Ötv. 41. § (1) bekezdése ennek kapcsán tartalmazza, hogy a települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak, illetőleg a 42. § (1) bekezdése és a 43. § (1) bekezdése értelmében egyes államigazgatási ügyfajták intézésére hatósági igazgatási, illetőleg intézményi társulást hozhatnak létre. Ezt a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. tör-

vény 3. § (1) bekezdése konkretizálja, és úgy rendelkezik, hogy társulási megállapodás helyi önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület hivatala ügyintézője államigazgatási feladat- és hatásköre ellátására köthető. A 7. § (1) bekezdése határozza meg a társulás típusait: eszerint képviselő-testület megállapodhat más képviselő-testülettel abban, hogy annak szerve, intézménye, más szervezete meghatározott feladatot, hatáskört, szolgáltatást ellát a megbízó önkormányzat számára. A 9. § tartalmazza, hogy két vagy több képviselő-testület közös döntéshozó szerv létrehozásával megállapodhat intézmény vagy más szervezet közös fenn tartásában, egyes alapítói jogok közös gyakorlásában, munkavállaló közös foglalkoztatásában, illetve feladat, hatáskör, szolgáltatás más módon történő közös ellátásában.

A közösen működtetett háziiorvosi körzet kialakítása nem társulás útján történt, a községek külön-külön kötötték meg a háziiorvosi szolgáltatóval a szerződést, és nem hoztak létre közös intézményt az egészségügyi ellátásra. A kiválással összefüggő rendelkezés nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 44/A. § *h*) pontjával. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

#### IV.

Az alkotmányjogi panasz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására is irányult.

Az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következék be. Ezt a feltételt összevetve az Abtv.-nek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről szóló 49. §-ában foglalt rendelkezésével, a valamely szabályozás hiányára, mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértésre alapított indítvány – főszabályként – nem bírálható el alkotmányjogi panaszként. (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176., 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 197/D/2000. AB határozat, ABH 2006, 1286, 1291.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373.; 100/E/2000. AB határozat, ABH 2006, 1270, 1276.)

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság Kfv. 7097/2002/4. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 29. § *e*) pontja alapján visszautasította.

Mivel a támadott rendelkezés megsemmisítésére nem került sor, az alkalmazhatóság tekintetében való döntést az Alkotmánybíróság mellőzte.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

## 546/B/2005. 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 :

1. Az Alkotmánybíróság a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés *a)–d)* pontja, 5. § (2) bekezdés *a)*, *c)*, *d)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés *e)* pontja, (3)–(5) bekezdése, valamint VII. Fejezete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a Kormányt új rendelet alkotására.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. §-a, 5. § (2) bekezdés *a)*, *c)*, *d)* pontja, valamint VII. Fejezete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, továbbá kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság a Kormányt új rendelet alkotására kötelezze.

Az Alkotmánybíróság főttkárának felhívását követően kiegészített beadványában foglaltak szerint a lakástámogatásra vonatkozó egyes rendelkezések az Alkotmány 15. §-ába, 16. §-ába, 17. §-ába és 70/A. § (1)–(2) bekezdé-

sébe ütköznek, mert „az állampolgárok nem esnek egyforma elbírálás alá” azáltal, hogy az R. meghatározott életkorig, házaspárok számára és új lakásra teszi lehetővé a támogatást, így „a vagyonos állampolgárokat támogatja,” „csak a lakásépítők egy kis százaléka vonatkozik”, holott „alanyi jogon minden magyar állampolgárnak járna.” Az indítványozó ténylegesen azt sérelmezte, hogy nem vehetett igénybe – az R. 5. § (2) bekezdés *a)* pontjára figyelemmel – támogatást tetőtér beépítésére, bár meglátása szerint az is az „új lakás” fogalmi körébe esik, ezért ebben a vonatkozásban az R. hátrányos megkülönböztetést tartalmaz.

Azt is alkotmányellenesnek tartotta, hogy „a támogatások 40%-a csak a lakhatási engedély után folyósítható”, az ÁFA visszatérítés pedig korlátozott.

2. Az indítvány benyújtását követően a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 155/2005. (VIII. 11.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte az R. 2. § (2) bekezdésének utolsó mondatát, míg a fiatalok lakáscélú kölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 22/2006. (II. 3.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése az 5. § (2) bekezdés *cb)* és *d)* pontja helyébe új rendelkezést léptetett, valamint 9. §-ával módosította a VII. Fejezet egyes rendelkezéseit. A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 391/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. §-a az R. 2. § (1)–(3) bekezdése, valamint 5. § (1) bekezdése az R. 5. § (2) bekezdés *c)* pontja helyébe léptetett új rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

##### II.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.”

„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.

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

2. Az R.-nek az ügy elbírálása idején hatályos, támadott rendelkezései:

„2. § (1) Az 1. § (2) bekezdés *a)–c)* pontjai szerinti támogatásokat (a továbbiakban: közvetlen támogatások) a (2)–(5) bekezdésben meghatározott feltételekkel

*a)* az 5. § (3) bekezdése szerinti támogatás kivételével új lakás felépítéséhez,

*b)* az 5. § (3) bekezdése szerinti támogatás kivételével új lakás vásárlásához,

*c)* az 5. § (3) bekezdése szerinti támogatás kivételével lakásszövetkezet tulajdonában lévő, újonnan épített lakrész állandó használati jogának (a továbbiakban: állandó használati jog) megszerzéséhez,

*d)* az 5. § (3) bekezdése és a 9. § szerinti támogatások kivételével lakás bővítéséhez,

*e)* az 5. § (2) bekezdése *d)* pontja, valamint az 5. § (3) bekezdése szerinti körben használt lakás vásárlásához nagykorú támogatott személy, valamint a 16. életévét betöltött, tartós nevelésbe vett kiskorú támogatott személy veheti igénybe.

(2) Lakás építéséhez, vásárlásához, állandó használati jog megszerzéséhez közvetlen támogatások akkor igényelhetők, ha az igénylőnek, házastársának, élettársának és gyermekének, valamint a vele együttköltöző családtagjainak lakástulajdona, állandó lakáshasználati joga nincs, illetve e jogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére irányuló kérelme nincs folyamatban, továbbá önkormányzati tulajdonban lévő, illetőleg szolgálati jogviszonyhoz vagy munkakörhöz kötött lakásra bérleti jogviszonya nincs, vagy arról érvényesen írásban lemondott és a bérbeadó azt írásban elfogadta. Lakásvásárlás esetén a közvetlen támogatás akkor igényelhető, ha az eladó az igénylőnek nem – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 685. § *b)* pontja szerinti – közeli hozzátartozója és nem élettársa.

(3) E rendelet alkalmazásában a lakástulajdonnal egy tekintet alá esik a gazdasági társaság tagja által a társaság részére vagyoni hozzájárulásként szolgáltatott, valamint az építési és használatbavételi (fennmaradási) engedélyben meghatározott céltól, illetőleg a rendeltetésétől tartósan eltérő célra használható lakás. Erről a tényről, valamint

a (2) bekezdésben foglalt feltételek teljesüléséről a közvetlen támogatást igénylő, annak házastársa, élettársa és az együttköltöző családtag(ok) büntetőjogi felelősség mellett írásban kötelesek nyilatkozni.

(4) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően közvetlen támogatás akkor is igényelhető, ha az igénylőnek, házastársának, élettársának, kiskorú gyermekének, valamint a vele együttköltöző családtagjának

*a)* együttesen legfeljebb 50%-os tulajdoni hányada van egy olyan lakásban, amely tulajdonközösség megszüntetése vagy öröklés útján került a tulajdonukba, vagy

*b)* a tulajdonában lévő lakása lebontását a települési önkormányzat jegyzője elrendelte vagy engedélyezte, vagy

*c)* a lakás több mint két éve öröklés vagy ajándékozás jogcímén haszonélvezettel terhelten került a tulajdonába és a haszonélvező bent lakik.

*d)*

(5) A közvetlen támogatás igénybevételéhez a nem magyar állampolgár igénylő köteles:

*a)* származási országának hatósága által kiállított hivatalos iratot és annak hiteles magyar nyelvű fordítását bemutatni a hitelintézetnek, mellyel igazolja, hogy saját magának, házastársának, élettársának, gyermekének és az együttköltöző családtag(ok)nak származási országában a (2)–(3) bekezdés szerinti lakástulajdona nincs, valamint

*b)* büntetőjogi felelőssége mellett írásban nyilatkozni arról, hogy a közvetlen támogatással építeni, vásárolni, bővíteni kívánt lakás a termőföldről szóló törvény szerinti elsődleges lakóhelyeül szolgál.”

„5. § (2) A kedvezmény a következő célokra nyújtható:

*a)* új lakás felépítése, a családi vagy ikerház emelet-ráépítésnek nem minősülő tetőtér-beépítésének a kivételével,

(...)

*c)* olyan építési munkákra, amelyek eredményeképpen 50%-ot elérő arányban az igénylő tulajdonában lévő lakása, a lakás hasznos alapterületének növelésével legalább egy lakószobával bővül,

*d)* a három vagy több gyermeket eltartók vagy együtt költöző eltartott gyermekeik több mint két éve már tulajdonában lévő lakás értékesítése, és helyette nagyobb hasznos alapterületű és legalább egy lakószobával több szobaszámú, továbbá legalább komfortos lakás vásárlása esetén, ez utóbbi lakóingatlan megvásárlásához, ha az értékesített lakás az eltartóknak és együtt költöző eltartott gyermekeknek együttesen legalább 50%-os arányú tulajdonában állt, továbbá, ha az értékesített lakás eladási árának az azt terhelő, visszafizetett önkormányzati, illetőleg munkáltatói támogatással, valamint lakáscélú hitelintézeti kölcsönnel csökkentett összegét a vásárlásra fordítják. A kedvezmény igénybevételével megvásárolt lakóingatlanban az eltartók és együtt költöző eltartott gyermekek tulajdoni hányada nem lehet kevesebb, mint az értékesített lakásban volt.”

„VII. Pénzügyi lebonyolítás”

## III.

Az Alkotmánybíróság az indítványt az R. 2. § (1) bekezdés a)–d) pontja, valamint 5. § (2) bekezdés a), c), d) pontja tekintetében érdemben bírálta el, és azt nem találta meg-alapozottnak.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a lakáscélú támogatásokról szóló, e határozat tárgyát képező, illetőleg az azt megelőzően hatályos, hasonló tartalmú jogszabály alkotmányosságával.

A 731/B/1995. AB határozatban rögzítette, hogy az állampolgárok lakáshoz jutásának állami támogatása az állam általános szociálpolitikájának a része, amely általános szociálpolitika alkotmányos alapját az Alkotmány 70/E. §-a határozza meg. „Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik, hogy a lakáshozjutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani.” (ABH 1995, 801, 803.)

Az Alkotmány 15., 16., 17. §-a az állami kötelezettségeket fogalmazza meg, a házasság, a család, az ifjúság védelmére, az állampolgárok szociális biztonságáról való gondoskodásra, azonban az ezzel összefüggő alapjogokat az anyák és gyermekek támogatását és védelmét előíró 66. § (2)–(3) bekezdése, a gyermekek, szülők jogaira vonatkozó 67. §-a, illetőleg a szociális jogokra vonatkozó 70/E. §-a foglalja össze. Az Alkotmány 15. §-ával összefüggésben a 7/2006. (II. 22.) AB határozat kimondta, hogy erre a rendelkezésre alanyi jog nem alapítható, mert azt az állammélt fogalmazza meg, hogy a törvényhozó jogszabályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család intézményét. (ABH 2006, 181, 207.) Hasonló megállapítást tett az Alkotmány 17. §-áról: „Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányi rendelkezést értelmezve rámutatott arra, hogy a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehet eleget, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremt alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, jogintézmények létrehozására vagy fenntartására. Államcélról van szó, amelyet az Alkotmány más szabályai, így különösen a 70/E. §-a konkretizál (652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 578.)” (674/B/2003. AB határozat, ABK 2007. január, 66, 67–68.)

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezések az Alkotmány 15–17. §-ai és a R. támadott szabályai között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 32/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe is ütközőnek találta, hogy a R. nem mindenki számára és nem minden feltétel nélkül biztosítja a lakáscélú támogatást.

Az Alkotmánybíróság a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában megállapította: „A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.

A kifejtettekből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára.” (ABH 1992, 280, 281.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az 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 egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mind-egyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH

1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999 (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.]

A lakáscélú támogatás kapcsán az Alkotmánybíróság a 731/B/1995. AB határozatában már vizsgálta egyes kedvezmény-szabályok alkotmányosságát, és ennek kapcsán rámutatott, hogy az a lakásépítők, vásárlók, illetőleg építetők eltérő csoportjaira vonatkozik, így a jogszabályi megoldás nem eredményez alkotmányellenes diszkriminációt. Ugyancsak a lakásingatlan megszerzésének különböző módjaitól kötött támogatási rendszer kapcsán állapította meg, hogy a kedvezményekkel érintett lakásszerzési formák sofélesége elvileg mindenki számára lehetővé teszi a kedvezmény igénybevételét, ha annak egyéb feltételei fennállnak. (650/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 660, 661.) Az 535/B/2003. AB határozat a házaspároknak utóbb született gyermeke után járó kedvezménnyel összefüggésben tartalmazza, hogy a kedvezményezettek lényeges szempontból eltérő, egymással össze nem hasonlítható csoportot képeztek, e csoporton belül azonban a feltételeknek megfelelő valamennyi jogalanyt megillette a kedvezmény. ( ABH 2005, 1452, 1456.)

Az R. 2. § (1) bekezdése és 5. § (2) bekezdése azt mondja ki, milyen tárgyú lakáscélú beruházáshoz, és mely építetők esetében lehet a támogatást igénybe venni. Mivel a beruházás tárgya és alanya szerint különböztet a lakásvásárlók, építetők között, e csoportok nem tekinthetők azonosnak, így a támadott rendelkezések nem ütköznek a diszkriminációt tiltó alkotmányi rendelkezésbe. Ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt is elutasította.

#### IV.

1. Az indítványozó az R. 2. § (1) bekezdés *e*) pontjában és (2)–(5) bekezdésében foglalt – a támogatás egyes részletszabályait tartalmazó – rendelkezések, továbbá a pénzügyi lebonyolítás szabályaira vonatkozó VII. Fejezete

tekintetében az Alkotmánybíróság felhívását követően sem jelölte meg, hogy milyen okból kéri e rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását, másrészt e rendelkezések nem is hordoznak a kölcsön feltételeivel összefüggő, olyan tartalmat, amelyet annak az indítványozó tulajdonított. Az indítvány így e tekintetben nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban sem bírálható el érdemben, ezért azt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egyseges szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

2. Az indítvány arra is irányult, hogy az Alkotmánybíróság a Kormányt rendelet alkotására kötelezze. Az Abtv. 49. §-ában megállapított eljáráson kívül az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy jogalkotásra irányuló kötelezést állapítson meg. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi kérelmet az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 825/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 88. § (1) bekezdés *f*) pontja alkotmány-

ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

#### I n d o k o l á s

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 88. § (1) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvánnyal

támadott törvényi rendelkezést az indítványozó jogbiztonságot sértőnek tartotta, mert e rendelkezés szerint kötelezően kell bírságot kiszabni azon köztisztviselőkkel szemben, akik a közbeszerzési eljárás során jogsértést követnek el, s a Kbt. a felelős személy fogalmát sem határozta meg, valamint a Kbt. rendelkezése szerint a jogalkalmazó szervnek nincs arra jogi lehetősége, hogy a bírság kiszabásánál figyelembe vegye a felelős személy személyi, jövedelmi viszonyait, anyagi helyzetét. Az indítványozó a támadott törvényi rendelkezést az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartotta.

A Kbt.-t a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 405. § (1) bekezdés a) pontja 2004. május 1-jétől hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arra vonatkozóan, hogy az új jogszabályi rendelkezésekre kiterjesztve fenntartja-e az indítványát és jelölje meg, hogy az új törvényi rendelkezéseket az Alkotmány mely rendelkezéseivel és milyen indokok alapján tartja ellentetesnek. Az indítványozó az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Kbt. 88. § (1) bekezdés f) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. február 4.

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

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

*Dr. Bragyova András 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. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Paczolay Péter*  
alkotmánybíró helyett

## 665/B/2003. AB végzés

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

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény 49. §-a, 50. §-a, valamint 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak egészségügyi szabadság megállapítására irányuló kérelmét visszatúsítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó első beadványában a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 49. §-a, 50. §-a, valamint a törvényt hatályba léptető 127. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 94. §-a – a Módtv. hatálybalépte előtt – akként rendelkezett, hogy a hatálya alá tartozó szülő nő gyermeke szoptatása, illetve ápolása címén annak egy éves koráig egészségügyi szabadságot vehetett igénybe minden további feltétel nélkül, egyben részére távolléti díjat biztosított. A Módtv. 49. §-a a Hszt. 94. §-át akként módosította, hogy az egészségügyi szabadság igénybevételének lehetőségét a gyermek kórházi ápolásához, illetve betegségéhez kötötte.

(A Módtv. támadott 50. §-a a Hszt. 96. §-ának az illetmény nélküli szabadságra vonatkozó rendelkezéseit módosította, ennek alkotmányellenességére vonatkozóan azonban az indítvány érdemi érveket nem terjesztett elő.)

A Módtv.-nek az indítvány által támadott 127. § (1) bekezdése szerint a törvény 2003. július 1-jén lépett hatályba, a jogszabály a Magyar Közlöny 2003. június 30-ai dátumú 76. számában jelent meg. Az indítványozó álláspontja szerint a családok szempontjából súlyos változásokat tartalmazó törvénymódosítás ilyen rövid határidővel történő hatályba léptetése sérti az Alkotmány 2. §-ában megfogalmazott jogállamiságot.

A támadott rendelkezések alkotmányellenességét illetően előadta még, hogy „a gyermekeket és az anyákat az Alkotmány külön is védi (az Alkotmány 15. §, 16. §, 66. §, 67. §), a jogalkotónak döntésének bevezetése előtt figyelembe kell vennie az Alkotmányból kifejezetten reá háruló, az anya, a család és a gyermekek védelmére vonatkozó kötelezettségeit, valamint az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamiságnak megfelelő követelményeket”. A módosítás hatályba léptetésére vonatkozóan utal arra a követelményre, hogy „az állam magatartása legyen kiszámítható, a hatálya alá tartozó személyek családi vagy egzisztenciális döntéseiknél megalapozottan tudjanak tervezni”.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte a honvédelmi miniszter véleményét.

3. További beadványában az indítványozó – felettesei eljárását sérelmezve – azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a nem megfelelő jogalkalmazást állapítsa meg, és lehetőség szerint ítélje meg számára a gyermeke után járó egy éves egészségügyi szabadság jogosságát.

4. 2007. január 15-én kelt beadványában az indítványozó bejelentette, hogy nem kéri a Módtv. támadott rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

5. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § d) pontja szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó indítványát visszavonta. Az indítványozó 2007. január 15-ei beadványában foglaltakat az Alkotmánybíróság az indítvány visszavonásaként értelmezte, ezért a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó kérelem tekintetében az eljárást megszüntette.

6. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a)–h) pontjai sorolják fel, amely felsorolásban a jogalkalmazói döntések felülvizsgálata nem szerepel. Az Ügyrend 29. § b) alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Mindezek alapján az indítványozónak

egészségügyi szabadság megállapítására irányuló kérelmét az Alkotmánybíróság visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczoly Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

## 2/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 a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 56. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

Az indítványozó a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 56. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványozó képzési támogatás iránti kérelmét ugyanis a munkaügyi központ elutasította azzal, hogy határozata ellen az Ft. 56. § (3) bekezdése alapján jogorvoslatnak nincs helye. Az indítványozó keresete alapján másodfokon eljáró megyei bíróság elrendelte a keresetlevél áttételét a felettes közigazgatási szervhez. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. § (8) bekezdése értelmében a (6) és (7) bekezdésben nem említett államigazgatási eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Áe. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha ezt az Áe. megengedi. Sem a (6), sem a (7) bekezdés nem említi az Ft.-t, így az Ft. nem térhetett volna

el az Áe. rendelkezéseitől. Az indítványozó álláspontja szerint az Ft. 56. § (3) bekezdése – mivel annak alapján ügyében kizárták a jogorvoslatot – sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, kérte annak megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság eljárása során az Ft. támadott rendelkezésének új szövegét állapította meg az Ft. módosításáról szóló 2006. évi CXIII. törvény 22. §-a, az Áe. helyébe pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) lépett. Az Ft. indítvánnyal támadott rendelkezése az indítvány benyújtásakor a következő volt: „(3) A foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, a munkaügyi központ központi szervezeti egysége, valamint kirendeltsége által mérlegelési jogkörben hozott határozat ellen akkor van helye jogorvoslatnak, ha a kérelem elutasítására a jogszabályban meghatározott feltételek hiánya miatt került sor, vagy a határozatot hozó szerv a mérlegelési jogkör gyakorlására irányadó jogszabályban meghatározott szabályokat megsértette.” A módosítás nyomán az indítvány elbírálásakor hatályos szöveg a következő: „(3) Az e törvényben és a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott ügyekben mérlegelési jogkörben hozott határozat ellen kérelem alapján – a kijavítás kivételével – akkor van helye jogorvoslatnak, ha a kérelem elutasítására a jogszabályban meghatározott feltételek hiánya miatt került sor, vagy a határozatot hozó szerv a mérlegelési jogkör gyakorlására irányadó jogszabályban meghatározott szabályokat megsértette.” Az indítvány szempontjából a rendelkezés fő tartalma tehát nem módosult.

Az Áe.-hez képest a Ket. vonatkozó szabályozása viszont lényegesen változott. A Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontja szerint a Ket. rendelkezéseit az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az indítvány tárgya a Mukaerőpiaci Alapból nyújtott képzési támogatás. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 9. számú melléklete szerint elkülönített állami pénzalap a Munkaerőpiaci Alap, s így a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontja szerint minősül. Az Ft. 54. § (1) bekezdés a) pontja szerint a foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos ügyekben a Ket. rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha e törvény eltérően nem rendelkezik.

Az indítvány által érintett törvények változásaira figyelemmel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon: az új törvényi szabályok figyelembevételével fenntartja-e, kiegészíti-e indítványát és milyen indokokkal.

Az indítványozó az Alkotmánybíróság ezen végzését nem vette át, a postai jelzés szerint „ismeretlen helyre költözött”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban felvetett ellentét – amin az indítvány alapult – az Ft. és a Ket. között már nem áll fenn, az indítványozó pedig az új törvényi szabályozásra nem terjesztette ki az indítványát, így az indítvány tárgytalanná vált. Ezért az

Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja alapján megszüntette az eljárást.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

## 806/E/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 3. § (1) bekezdése, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. §-a, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 3. §-a, alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3. § (1) bekezdésének, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 349. §-ának, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 3. §-ának alkotmányellenességét állította, illetve az ezekkel összefüggő jogalkotói mulasztásra hivatkozott.



Álláspontja szerint „alkotmányellenes helyzet jött létre” azzal, hogy a Pp. 3. § (1) bekezdésében foglalt jogok megsértéséből eredő kártérítési követelésére nem alkalmazhatók a Ptk. 349. §-ában az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére vonatkozó rendelkezések, valamint a kártérítés általános anyagi jogi feltételei. Hivatkozott továbbá arra, hogy az alkotmányellenes helyzet végső soron jogalkotói mulasztásra vezethető vissza, mert a törvényhozó elmulasztotta „az anyagi jogi felelősségi szabályok megbontott egységének” helyreállítását. Ennek következményeként „a Pp. 3. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályt sértő, de az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében –, és a Bszi. 3. §-ában foglalt törvényekkel különleges jogokkal felruházott hivatalos személyeket kivonja az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének –, és a Római Egyezmény 6. és 13. Cikkelyének hatálya alól.” A kialakult bírói gyakorlat pedig súlyosbítja a megbontott jogi felelősségi szabályokból következő negatív helyzetet, „mivel beiktatja a magyar jogalkalmazásban a kollektív felelősség jogelvét azzal, hogy az egyes bírák törvénysértéséből keletkezett állampolgári károk megtérítéséért a károsultnak az elkövető feletti megyei bíróságot kell perbe hívnia más megyei bíróság előtt.”

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„50. § (...)

(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.”

2. A Pp. érintett rendelkezései:

„3. § (1) A bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő.”

3. A Ptk. érintett rendelkezései:

„349. § (1) Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

(2)

(3) Ezeket a szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha jogszabály másként nem rendelkezik.”

4. A Bszi érintett rendelkezése:

„3. § A bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz és a mulasztás megállapítására irányuló indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti feltételeknek. E rendelkezés szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetve más jogorvoslati lehetőség számára nem biztosított. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése előírja azt is, hogy az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló okok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia.

Az alkotmányjogi panasz e követelményeknek nem felel meg.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem az ügy érdemében született jogerős határozatot sérelmezte. Kifogásait a „jogvita folyamán” hozott, a bíróságok illetékességének megállapításához kapcsolódó nem érdemi határozatokra, illetve a bizonyítási eljárás során követett jogalkalmazói gyakorlatra alapította. Beadványában a konkrét ügyben hozott jogerős ügydöntő határozatot meg sem jelölt (értelemszerűen ilyen határozatot, illetve az átvételét igazoló iratot nem is csatolt).

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe alkotmányjogi panasz esetében csak az ügy jogerős lezárását követően, az ügy érdemi elbírálása során alkalmazott – alkotmányos alapjog sérelmét előidéző – konkrét jogszabály alkotmányellenességének vizsgálata tartozik [57/1991. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1991, 272, 283.]. Nem alapozzák meg az alkotmányjogi panasz előterjesztését az ügyben hozott, a végső döntésre ki nem ható közbenső határozatok, s az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazói gyakorlat vizsgálatára sem. Önmagában tehát nem lehet alkotmánybírói eljárás alapja a konkrét ügyben folytatott bizonyításhoz kapcsolódó jogalkalmazói jogértelmezés és a bizonyítás eredményének mérlegelése sem [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.; 624/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1042.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.].

A kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Pp. 3. § (1) bekezdése, a Ptk. 349. §-a, valamint a Bszi. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmi-

sítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) a továbbiakban Ügyrend 29. § b) pontja alapján – jogerős bírósági határozat és hatáskör hiányában visszautasította.

2. Az indítványozó e mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is előterjesztett. Az indítvány és az indítvány-kiegészítés összevetéséből megállapíthatóan a mulasztás megállapítására vonatkozó indítványa is az alkotmányjogi panasz részét képezi.

Az Alkotmánybíróság töretlen ítélkezési gyakorlata szerint „a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [1044/B/1997. AB határozat, ABH 1160, 1176.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.]” (összefoglalóan: 1124/E/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § e) pontjára figyelemmel ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

## 984/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 erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénynek az „Erdőfenntartási járulék mértéke” című melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

Az indítványozó az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvénynek (a továbbiakban: Etv.) az „Erdőfenntartási járulék mértéke” című melléklete (a továbbiakban: Melléklet) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Egyúttal kérte, hogy az Alkotmánybíróság határidő megjelölése mellett hívja fel a jogalkotót új szabályozás elfogadására. Meglátása szerint a támadott Melléklet sérti az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott arányos közteherviselés követelményét. Az erdőfenntartási járulék mértékét a Melléklet által az erdőterület fekvése szerinti tájegységekhez és fafajtákhoz rendelt összegek alapján kell megállapítani. Az indítványozó szerint ez a besorolás azt feltételezi, hogy tájegységenként az erdők azonos vagyoni értéket, jövedelmezőséget képviselnek, ez azonban nem felel meg a valóságnak. Az erdők vagyoni értékét ugyanis a faállomány értéke határozza meg, melyet több körülmény (termőhelyi adottságok, korábbi erdőnevelési adottságok, időközben fellépett károsítások, erdőterület megközelíthetősége stb.) befolyásol. Az indítványozó szerint az állami tulajdonban lévő erdők üzleti adatai alapján kialakított tájegységi és fafajértékeknek a kisebb vagyoni értéket képviselő, magántulajdonban álló erdőkre történő alkalmazása indokolatlan, s a vagyonskülönbséget figyelmen kívül hagyó elvonáshoz vezet.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 457. § a)–f) pontjai az Etv. támadott Mellékletét, valamint az Etv.-nek az erdőfenntartási járulékra vonatkozó rendelkezéseit 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezték. A jelenleg hatályos szabályozás a támadott Mellékletben foglaltakkal azonos, vagy azokhoz hasonló rendelkezéseket nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabály szerint csak a hatályos jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés vagy a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Mivel a jelen indítvány nem tartozik ezek körébe, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt

3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.)  
31. §-ának a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. február 18.

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

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

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

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

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*      *Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

## 1198/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 a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló 2003. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Meszktv.) 26. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló törvény (a továbbiakban: Meszktv.) 26. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a támadott rendelkezés értelmében a gyógyító-megelőző ellátás keretében végzett szakdolgozói szakképzéshez kötött tevékenységet – a Meszktv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott kivételekkel – csak az végezheti, aki a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara tagja. Az indítványozó szerint az előírt kötelező kamarai tagság sérti az Alkotmány 70/B. §-ában rögzített a munka- és foglalkozás szabad megválasztásának jogát; ezzel alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza, és így az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétes. Álláspontja szerint a Meszktv. hivatkozott rendelkezése hátrányosan érinti a szakszervezetek érdekvédelmi jogosítványát, s ezáltal az Alkotmány 4. §-át is sérti.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Meszktv.-t 2007. április 1. napjával az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Eüszktv.) 34. § (1) bekezdés c) pontja hatályon kívül helyezte, és ezen időponttól kezdve a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarára vonatkozó szabályozást az Eüszktv. tartalmazza. Ezen jogszabályi változások jelentősen érintették az indítványozó által vizsgálni és megsemmisíteni kért törvényi rendelkezést és szöveggörnyezetét is. Az új szabályozás az indítványozó által kifogásoltakhoz hasonló szabályt jelenleg nem tartalmaz és nem is tartalmazhat, mivel az Eüszktv. Preambuluma rögzíti, hogy a szakmai önkormányzat célja: lehetővé tenni az egyes szakmák gyakorlói számára, hogy szakmai ügyeiket közvetlenül az általuk választott testületek, tisztségviselők útján demokratikusan – a törvények által meghatározott keretek között – önállóan intézzék, a közérdekkel összhangban meghatározzák és képviseljék szakmai, etikai, gazdasági és szociális érdekeiket, és hozzájáruljanak az egészségpolitika alakításához, a lakosság egészségügyi ellátásának javításához. „A szakmai önkormányzatiság azonban a szakma gyakorlót nem korlátozhatja abban, hogy a megfelelő, és különös szakmai érdekeikhez legközelebb álló szakmai szervezethez való tartozás kérdésében maguk dönthessenek, még kevésbé abban, hogy képesítésüknek megfelelő tevékenységüket – a szakmai önkormányzásban való intézményes részvételükre tekintet nélkül – szabadon gyakorolhassák.” Mindezek értelmében az egészségügyben működő kamarák (Magyar Orvosi Kamara, Magyar Gyógyszerészi Kamara, Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara) esetében megszűnt a kötelező kamarai tagság intézménye.

3. 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 értelmében (ABH 2003, 2065, 2076.) az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Az Ügyrend e szabályára tekintettel a jelen esetben az Alkotmánybíróság megszüntette a Meszktv. 26. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

**165/B/2005. AB végzés**

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló 2003. évi LXXXIII. törvény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló törvény (a továbbiakban: Meszktv.) egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a támadott jogszabály által a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara számára meghatározott feladatok többségükben nem közfeladatok, így a köztestület létrehozása nem indokolt. Álláspontja szerint „az a jogalkotói szándék”, hogy az egészségügyi ágazatban dolgozókat köztestületbe tömörítsék, az egészségügyi dolgozók alapjogainak sérelmét eredményezi, s ezek a Meszktv. „rendelkezéseiből következő jogkorlátozások (pl. foglalkozás szabad megválasztása, kényszertagság, kötelező tagdíjfizetés)” alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Ellentétesnek ítéli a szabályozást az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a 70/B. § által rögzített munka és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal, sőt szerintük sérti „az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési jogot is”. Ugyanakkor az Alkotmány 70/I. §-ában rögzített arányos közteherviselés elvébe ütközőnek is véli a Meszktv. szabályozását, mivel „az érintett dolgozói kör tekintetében szükségtelen cél érdekében ír elő új közteher viselését.” Indítványozó hivatkozik még az egyesülési jog sérelmére is (Alkotmány 63. §), mivel szerinte a jogalkotó a kamara létrehozásával, a kötelező kamarai tagság előírásával az egyesülési jog szabad gyakorlásába való nyilvánvaló beavatkozást valósított meg.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Meszktv.-t 2007. április 1. napjával az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Eüszktv.) 34. § (1) bekezdés c) pontja hatályon kívül helyezte, és ezen időponttól kezdve a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarára vonatkozó szabályozást az Eüszktv. tartalmazza. Ezen jogszabályi változások

jelentősen érintették az indítványozó által vizsgálni és megsemmisíteni kért törvényi szabályozást. Az Eüszktv. Preambuluma rögzíti, hogy a szakmai önkormányzat célja: lehetővé tenni az egyes szakmák gyakorlói számára, hogy szakmai ügyeiket közvetlenül az általuk választott testületek, tisztségviselők útján demokratikusan – a törvények által meghatározott keretek között – önállóan intézzék, a közérdekkel összhangban meghatározzák és képviseljék szakmai, etikai, gazdasági és szociális érdekeiket, és hozzájáruljanak az egészségpolitika alakításához, a lakosság egészségügyi ellátásának javításához. „A szakmai önkormányzatiság azonban a szakma gyakorlóit nem korlátozhatja abban, hogy a megfelelő, és különös szakmai érdekekhez legközelebb álló szakmai szervezethez való tartozás kérdésében maguk dönthessenek, még kevésbé abban, hogy képzésüknek megfelelő tevékenységüket – a szakmai önkormányzásban való intézményes részvételükre tekintet nélkül – szabadon gyakorolhassák.” Mindezek értelmében az egészségügyben működő kamarák (Magyar Orvosi Kamara, Magyar Gyógyszerészi Kamara, Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara) esetében megszűnt a kötelező kamarai tagság intézménye. Az indítványozó kifogásai pedig csak a kötelező kamarai tagság törvényi előírása esetére vonatkoznak.

3. 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 értelmében (ABH 2003, 2065, 2076.) az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált. Az Ügyrend e szabályára tekintettel a jelen esetben az Alkotmánybíróság megszüntette a Meszktv. 26. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

**436/D/2005. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

## v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. § (4) és (5) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 1. § (7) bekezdése, valamint 1/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt a Vas Megyei Bíróság K.20.256/2003/8. számú ítéletét felülvizsgáló Legfelsőbb Bíróság Kfv. I.35.114/2004/7. számú ítéletével kapcsolatban. Alkotmányjogi panaszában – az indítványra okot adó ügy részletes ismertetése mellett – arra hivatkozott, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. tv.) 1. § (4) és (5) bekezdései nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, és ezáltal sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Hivatkozott arra, hogy az Szja. tv. 1. § (4) bekezdése lehetővé teszi a jogalkalmazó hatóságnak, bíróságnak arra, hogy a pozitív jog által biztosított adókedvezmények érvényesítését a törvényben előírt feltételek teljesítése esetén is jogellenesnek minősítsék, ha az alapul fekvő jogügylet nem valósítja meg az adókedvezmény célját. Az Szja. tv. 1. § (5) bekezdése pedig kiterjeszti az alapelvek érvényesítésének kötelezettségét a magánszemély adózásában közreműködő, illetve azt befolyásoló más személyekre. Az indítványozó szerint e szakaszok azért sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert határozatlan jogi fogalmat tartalmaznak, és így lehetőséget adnak arra, hogy a jogalkalmazó a tételes jogi rendelkezés által elő nem írt, érintettek által objektív módon nem teljesíthető feltételeket támasszon.

Az indítványozó – az okozati összefüggés részletes kifejtése nélkül – hivatkozott arra is, hogy az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 1. § (7) bekezdése, valamint 1/A. § (1) bekezdése szintén sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert a „rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét és az ügylet valódi tartalmát szintén az adókedvezmény érvényre juttatására vezeti vissza”.

## II.

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

2. Az Szja. tv. hivatkozott rendelkezései:

„1. § (...)

(4) Az adókötelezettséget, az adó mértékét befolyásoló, a magánszemély adójának csökkenését eredményező eltérő szabály, adókedvezmény annyiban alkalmazható, illetőleg érvényesíthető, amennyiben az annak alapjául szolgáló szerződés, jogügylet, más hasonló cselekmény tartalma megvalósítja az eltérő szabály, az adókedvezmény célját. Az alkalmazhatóságot, illetőleg érvényesíthetőséget annak kell bizonyítania, akinek az érdekében áll. Ha a felek akár a szokásos piaci értékektől, áráktól való eltérésekkel, akár színlelt jogügyletekkel kívánják érvényesíteni, növelni az adószabályok alkalmazásának előnyeit, akkor azokat az adókötelezettség megállapítása során figyelmen kívül kell hagyni.

(5) A magánszemély vagy annak adózásában közreműködő, azt befolyásoló más személy egyaránt köteles a vonatkozó rendelkezések alkalmazása során az adókötelezettséget, az adó mértékét befolyásoló tényezők esetében érvényesíteni az ezen §-ban foglalt alapelveket.”

3. A régi Art. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (...)

(7) A szerződést, ügyletet és más hasonló cselekményeket valódi tartalmuk szerint kell minősíteni. Az érvénytelen szerződésnek vagy más jogügyletnek az adózás szempontjából annyiban van jelentősége, amennyiben gazdasági eredménye kimutatható.

(...)

1/A. § (1) Az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a határozza meg. E § alapján 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 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 jogorvoslati lehetőség hiányában 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” [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.].

Jelen esetben az alkotmányjogi panasz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét állítja, amiatt, hogy az alkotmányellenesnek vélt jogszabályi rendelkezések a normavilágosság követelményét sértik. A 712/D/2004. AB végzéssel elbírált ügyben azonban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményéhez nem fűződik olyan alkotmányos alapjog, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani (ABK 2007. december, 1325, 1326.).

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke,  
előadó alkotmánybíró

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

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

*Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró,      *Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 667/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 349. § (1) bekezdése, valamint a 365. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati Bíróság Pfv. I.21.032./2002/6. számú ítélete felülvizsgálatára vonatkozó kérelmet visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 275/A. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasa alapjául a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati Bíróság Pfv. I.21.032./2002/6. számú ítélete szolgál. Ennek tényállása szerint az indítványozó munkaviszonyát munkáltatója rendkívüli felmondással megszüntető, 1995. december 4-i és 5-i határozatában az indítványozót 331 008 forint leltárhány megfizetésére kötelezte. Erre vonatkozó egyeztetés eredményeként az indítványozó megállapodásban elismerte a fenti tartozást, melyből aznap 33 000 forintot megfizetett, míg a fennmaradó összegre részletfizetést kért. Ezt követően az indítványozó munkáltatója 1996. január 2-i határozatával 333 670 forintra módosította a leltárhány összegét – hatályon kívül helyezve korábbi határozatát – és a felemelt összeg megfizetésére kötelezte indítványozót, továbbá 1996. január 22-i határozatával további 13 147 forint kártérítés megfizetésére kötelezte az indítványozót, aki ezen határozatok ellen nem kért egyeztetést. Az indítványozó munkáltatója – tekintettel arra, hogy az indítványozó a részletfizetéseket nem teljesítette – mindhárom marasztaló határozatát záradékoltatta és végrehajtási eljárást indított az indítványozó ellen 271 155 forint tartozás és annak járulécai megfizetésére.

Ezt követően az indítványozó felperesként végrehajtás megszüntetése iránti pert indított és kérte munkáltatójának kötelezését 75 662 forint és járulécai visszafizetésére. Keresetében hivatkozott – többek között – arra, hogy az elsőfokú eljárást ugyanaz a bíró folytatta le, aki a végrehajtási záradékot kiállította, ezért őt az eljárásból ki kellett volna zárni.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, a másodfokú bíróság pedig az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta.

Az indítványozó a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 42.Pf.25.731/2001/5. számú jogerős ítélete ellen felülvizsgálati kérelemmel élt, melyben – többek között – ismételtén állította, hogy a záradékolás olyan intézkedés, amely kizárja a záradékot kibocsátó bírót a végrehajtás

megszüntetése iránti per intézéséből, mivel nézete szerint ebben az esetben is alkalmazni kell a Pp. 350. § (1) bekezdése *a*) pontját.

A Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság ítéletében a felülvizsgálati kérelmet nem találta megalapozottnak és ezért a másodfokú bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta.

Az indítványozó a felülvizsgálati bíróság ítélete ellen élt alkotmányjogi panasszal, melyben kérte a Pp. 365. §-a, a Pp. 349. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben történő alkalmazása tilalmának kimondását. Érvelése szerint az alkotmányellenesség abból fakad, hogy a támadott rendelkezések és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 23. § (1) bekezdésének *b*) pontjában foglalt szabályok „nincsenek összhangban”. Kérelmében utalt továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (1) és (3) bekezdésére, 45. § (1) bekezdésére, 50. § (1) és (3) bekezdésére, 57. § (1) és (5) bekezdésére, 70/A. § (1) és (3) bekezdésére, valamint a 70/K. §-ára, azonban arra vonatkozóan alkotmányossági indokait nem fejtette ki, hogy a támadott rendelkezések folytán az Alkotmány megjelölt szakaszainak sérelmét miben látja. Az indítványozó az Alkotmánybíróságtól kérte továbbá annak megállapítását is, hogy „alkotmányellenes, miszerint a Legfelsőbb Bíróság olyan jogszabály alapján utasította el a felülvizsgálati kérelmet, illetve tartotta fenn hatályában a jogerős ítéletet, amely az ítélete meghozatalakor már nem is volt hatályban”, ezért kérte a Pp. 275/A. § (1) bekezdésének a megsemmisítését is.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében 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. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján az Abtv. 48. § (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakat együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.]. Ebből következik, hogy az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából

tehát a rendkívüli jogorvoslatokat általában figyelmen kívül kell hagyni [46/2003. (XI. 13.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.], kivéve, ha a panaszolt alapjogsérelem a rendkívüli eljárásban hozott érdemi, jogerős döntésben alkalmazott norma miatt következik be [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.].

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beadvány – különböző okokból – a Pp. egyetlen támadott rendelkezése tekintetében sem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság az elsőfokú bíróság által rendelkezésre bocsátott iratokból megállapította, hogy sem a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 42. Pf. 25.731/2001/5. számú jogerős ítélete, sem a felülvizsgálati bíróság ítéletének indokolása nem tartalmazza sem a Pp. 365. §-át, sem a Pp. 349. § (1) bekezdését, így azokat nem is alkalmazza. Az ítéletek a Pp. XXV. fejezetében, illetve a Pp. XXII. (valójában érvei alapján a XXIII.) fejezetében foglalt szabályok alkalmazására nézve, továbbá a Pp. 350. § (1) bekezdése *a*) pontjának kizárási szabályaira nézve tartalmaznak utalást, ugyanakkor a bírósági döntések nem a Pp. XXIII. és XXV. fejezetén alapulnak: mind a másodfokú, mind a felülvizsgálati bíróság határozatának indokolása épp arra nézve tartalmaznak érveket, hogy azok rendelkezései a konkrét ügyben miért nem alkalmazhatóak.

Az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek mellett – akkor lehet előterjeszteni, ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán jogsérelem keletkezett. A Legfelsőbb Bíróságnak az indítványozó által sérelmet előidézőnek tartott ítélete a Pp.-nek az indítványozó által támadott szabályaira nem hivatkozott, azt nem alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a másodfokú jogerős ítélet, sem a felülvizsgálati bíróság ítélete sem a Pp. 365. §-át, sem a Pp. 349. § (1) bekezdését nem alkalmazta, ezért azok tekintetében az indítvány nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételnek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065. – a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *e*) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt a Pp. 365. §-a és a Pp. 349. § (1) bekezdése tekintetében visszautasította.

3. Az indítványozó kérte továbbá az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását is, hogy a Legfelsőbb Bíróság olyan jogszabály alapján utasította el a felülvizsgálati kérelmet, amely a határozata meghozatalakor már nem volt hatályban, ezért a Pp. 275/A. § (1) bekezdésének ezen indokkal történő megsemmisítését is kérte.

Az Alkotmánybíróságnak sem az Abtv. 1. § *a*)–*h*) pontjaiban meghatározott hatáskörei, sem más törvény alapján nincs hatásköre arra, hogy az indítványozó ügyében eljáró bíróságok eljárását és határozatait felülvizsgálja. A Pp.

275/A. § (1) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozó kérelem tekintetében ismételtén utal az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a konkrét jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem alkotmányellenessége szolgálhat alapul az alkotmányjogi panasz előterjesztésének. A Pp. 275/A. § (1) bekezdésére nézve ilyen alkotmányellenességet azonban az indítványozó kérelmében nem állított.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kérelmet a bírósági határozat felülvizsgálatára irányuló részében – hatáskör hiányában – az Ügyrend 29. § *b)* pontja alapján, míg a Pp. 275/A. § (1) bekezdése megsemmisítésére vonatkozó részében az Ügyrend 29. § *e)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István* s. k., alkotmánybíró      *Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 689/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata, valamint az Országgyűlés egyes bizottságai állásfoglalásainak alkotmányellenessége utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök választásáról szóló 55/2005. (VI. 7.) OGY határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Ügyrendi bizottsága 50/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása, valamint az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága 1995. június 1-ei állásfoglalása alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## Indokolás

1. Az indítványozó a köztársasági elnök választásáról szóló 55/2005. (VI. 7.) OGY határozat (a továbbiakban: Ogyh.), az Országgyűlés Ügyrendi bizottsága 50/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása, valamint az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága 1995. június 1-ei állásfoglalása alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a fentiek ellentétesek az Alkotmány több rendelkezésével, így a jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], az alapvető jogok korlátozásának tilalma elvével [Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdés], az Alkotmány 20. § (2) bekezdésével, a lelkiismereti és vallásszabadsággal [Alkotmány 60. § (1)–(2) bekezdés], valamint a véleménynyilvánítás szabadságával [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].

A kifogásolt bizottsági állásfoglalások értelmében érvénytelen a titkos szavazás során az a szavazat, amelyről nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a képviselő mire szavazott. A köztársasági elnök választás során a „tartózkodom” szavazatból ezt szintén nem lehetne megállapítani, és mivel érvénytelen szavazatot eredményezne, így ilyen szavazat leadására nincsen mód. Az indítványozó szerint az ilyen tartalmú bizottsági állásfoglalások korlátozzák a képviselői jogokat, mivel kizárják a „nem” és a „tartózkodom” szavazatok lehetőségét, holott egy képviselőnek bármelyikhez joga van. Ellentétesnek tartja a fentiek a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 64. § (2) bekezdésével is.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-a határozza meg. Ezek alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenessége tárgyában dönt. Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján az Országgyűlés határozatainak egy része az állami irányítás egyéb jogi eszközei csoportjába tartozik, másik része egyedi döntésnek minősül. Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában a kizárólag személyi kérdésekben hozott országgyűlési határozatok kimondta, hogy azok a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti egyedi aktusnak tekintendők. (ABH 2003, 566, 594–595.), így azok alkotmányossági szempontú vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ogyh. vonatkozásában előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 29. § *b)* pontjára figyelemmel – összhangban a 685/E/2005. ügyszám alatt meghozott határozata indokolásának 4. pontjában foglaltakkal – visszautasította.

3. Az indítványozó az Országgyűlés Ügyrendi bizottsága 50/2002–2006. ÜB. számú általános érvényű állás-



foglalása alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését önállóan – a köztársasági elnök megválasztásának érvénytelensége kimondásától függetlenül – is kéri. Egyben, mivel az említett állásfoglalás az Alkotmány- és igazságügyi bizottság 1995. június 1-jén kelt állásfoglalását erősíti meg, kéri annak megsemmisítését is.

Az Országgyűlés bizottságai a Hárszabály 29. § (1) bekezdése szerint „kezdeményező, javaslattevő, véleményező – törvényben és a Hárszabályban meghatározott esetekben –, ügydöntő” szervei. Az adott esetben az Ügyrendi bizottság a Hárszabály 143. § alapján járt el, mint a „Hárszabály értelmezéséért felelős bizottság” [149. § (2) bekezdés]. A Hárszabály értelmezése az Országgyűlés – és a Hárszabály rendelkezése szerint az Országgyűlés szervei – kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ez a hagyományos parlamenti hatáskör – a parlament belső autonómiaja – az Alkotmány 24. § (4) bekezdésén alapul, amely szerint az Országgyűlés maga állapítja meg „működési szabályait és tárgyalási rendjét”. Ebből az is következik, hogy az Országgyűlés kizárólag maga értelmezi a működésére és a tárgyalási rendjére vonatkozó, az Alkotmány szerint saját maga által megállapítandó szabályokat. Adott esetben a Hárszabály 64. §-ának értelmezéséről van szó, összefüggésben a Hárszabálynak a „vezető közjogi tisztségek betöltői megválasztásáról” szóló 132. §-ával. Az Országgyűlés Hárszabály-értelmezése alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak csak akkor van hatásköre, ha normatív tartalmú országgyűlési határozatot eredményez. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt norma az Ügyrendi Bizottság általános érvényű állásfoglalása – amelynek vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében nem terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre – az indítványt ebben a tekintetben visszautasította.

Budapest, 2008. február 5.

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

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

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

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

*Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,*      *Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*      *Dr. Trócsányi László s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,      alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Paczolay Péter*  
alkotmánybíró helyett

## 431/D/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 22. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### Indokolás

1. Az indítványozók – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (a továbbiakban Abtv.) 48. § (2) bekezdésében megszabott határidőben – alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság előtt 3.B.104/2006. számon, valamint a 15.B.10/2006. számon folyamatban volt büntető ügyben. Az indítványhoz csatolták a Győri Ítéltábla Bkk. 122/2006/2. számú végzését, amely elutasította a 3.B.104/2006. számú ügyben az indítványozók mint pótmagánvádlók részéről a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság bírúinak kizárására tett bejelentést, továbbá a megyei bíróság vádindítványt elutasító végzését. Az utóbbi ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a 72/B/2004. AB határozatban visszautasította (ABK 2007. november, 1123, 1124.). Az indítványozók ezen túlmenően csatolták a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 15.B.10./2006/4. számú, a pótmagánvádlói vádindítványt elutasító végzést, az utóbbi ellen benyújtott felülvizsgálati indítványt és a Győri Ítéltáblának a felülvizsgálati indítványt elutasító Bfv. 115/2006/2. számú végzését.

A mindkét ügyben pótmagánvádlóként fellépő személyek az alkotmányjogi panaszban a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban Be.) 22. §-át sérelmezték, mert a törvény nem tekinti az egész bíróságra kiható abszolút kizárási oknak azt, ha a bíróság vezetője elfogultságot jelentett be. Mind a polgári, mind a büntető ügyekben a törvényalkotó csak akkor teszi kötelezővé az egész bíróság kizárását, ha elnökének, elnökhelyettesének, illetve vezetőjének esetében a tényleges elfogultság mérlegelését nem engedő, abszolút kizárási okok állapíthatók meg [Be. 21. § (1) bekezdés a)–c) pont, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) 13. § (1) bekezdés a)–c) pont, 14. §]. Önmagában a bírósági vezető esetleges elfogultsága [Be. 21. § d) pont, Pp. 13. § (1) bekezdés e) pont] a törvény szerint nem akadály, hogy a bíróság magukat elfogultnak nem tekintő tagjai az ügyekben eljárjanak.

A büntető ügyekben benyújtott alkotmányjogi panasz alapja, hogy az indítványozók több polgári ügyében a

Komárom-Esztergom Megyei Bíróság elnöke és valamennyi polgári ügyszakos bírójának bejelentették elfogultságukat, és a megye területén működő helyi bíróságok sem jártak el. Ugyanakkor a büntető ügyekben eljáró bírák magukat nem tekintették elfogultnak, és kizárásukra a Győri Ítéltábla sem látott törvényi alapot. Az indítványozók utaltak a Legfelsőbb Bíróság 1/2000. BKPJE számú jogegységi határozatára, amely szerint „[a] helyi bíróság nincs kizárva a büntetőügy vagy a polgári ügy, a munkaügyi bíróság a polgári ügy intézéséből, ha a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 35. §-a (1) bekezdésének a) pontjában, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 13. §-a (1) bekezdésének a), b) vagy c) pontjában szabályozott kizárási ok annak a megyei bíróságnak az elnökével vagy elnökhelyettesével szemben áll fenn, amelynek a területén a helyi bíróság, illetve a munkaügyi bíróság működik”. Sérelmezték, hogy a polgári ügyekben a jogegységi döntés nem érvényesült, a büntető ügyekben pedig a kizárás elmaradása alkotmányellenes helyzetet eredményezett. Álláspontjuk szerint elképzelhetetlen, hogy ha a megyei bíróság elnöke elfogult, a bíróság bírái elfogulatlanul ítéelkezzenek.

Az alkotmányjogi panasz szerint a megjelölt büntető ügyekben konkrétan előállt helyzet, illetve a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 15.B.10/2006/4. számú végzése alkotmányellenes, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 8. § (1) bekezdésével, 57. § (1) bekezdésével és (5) bekezdésével, 70/A. §-ával és 70/K. §-ával.

2. Az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében meghatározott törvényi feltételeknek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz egyedi jogalkalmazási aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be [57/1991. (XI. 8.) AB határozat ABH 1991, 272, 281–282.; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291].

Az alkotmányjogi panaszt az indítványozók a Be. 22. §-a mint alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt nyújtották be. A Be. 22. §-át a bíróságok egyik megjelölt büntető ügyben sem alkalmazták, azzal a Győri Ítéltábla a kizárási bejelentést elutasító végzésében mint – a pótmagánvádlók által – helytelenül felhívott jogszabályi rendelkezéssel foglalkozik. A végzést az indítványozók mellékletként csatolták, azonban maga az alkotmányjogi panasz nem ez ellen a végzés ellen irányult.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és

annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata (ABH 2003, 2065.) 29. § e) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2008. február 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

*Dr. Kukorelli István s. k.,*      *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

## 985/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 23. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmében a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) 23. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. A vizsgálni kért szabály értelmében „A kisajátítást kérő a jogerős kisajátítási határozat visszavonását, vagy módosítását addig kérheti, amíg a kisajátított ingatlant nem vette birtokba, illetőleg a kártalanítást nem teljesítette.” Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése értelmében: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Az indítványozó álláspontja szerint a Tvr. vizsgálni kért szabálya az Alkotmány 13. § (2) bekezdésébe foglalt kisajátítási kártalanítás feltételei közül az azonnaliság kö-

vetelményét sérti. Az indítványozó felvetette továbbá a Tvr. 23. § (1) bekezdés első mondatának a jogbiztonsággal való ellentétét is, mivel a jogerős kisajátítási határozat visszavonásával lehetőséget biztosít a kisajátítást kérő állami vagy önkormányzati szervnek a joggal való visszaélésre.

2. Az indítvány benyújtását követően a Tvr. egészét – 2008. január 1-jével – hatályon kívül helyezte a kisajátításról szóló 2007. CXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 42. § (1) bekezdés a) pontja. A Tv. a kisajátítás tekintetében új szabályokat alkotott. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges.” [29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316, 323.] Jelen ügyben megállapítható, hogy az indítvány nem alkotmányjogi panasz hatáskörben érkezett, illetve nem is bírói kezdeményezés, továbbá, hogy a vizsgálni kért jogszabály az indítvány benyújtását követően hatályát veszítette, s a helyébe lépő új szabályozás hasonló rendelkezést nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 31. § a) pontja (ABH

2003, 2065, 2076.) értelmében „az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha a) az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált”. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Tvr. 23. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. február 4.

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

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

*Dr. Bragyova András* 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. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Paczolay Péter*  
alkotmánybíró helyett

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

### 907/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 Eger Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, Eger, Károlyváros Vörösmarty u. – Bartakovics u. – Tündérpart u. – Csiky Sándor u. által határolt tömbjének helyi építési szabályzatáról szóló 36/2001. (IX. 28.) sz. rendelete alkotmányellenessége és törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Eger Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, Eger, Károly-

város Vörösmarty u. – Bartakovics u. – Tündérpart u. – Csiky Sándor u. által határolt tömbjének helyi építési szabályzatáról szóló 36/2001. (IX. 28.) sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Szerinte az Ör. ellentétes az Alkotmány 18. §-ában foglalt egészséges környezethez való joggal, továbbá az Alkotmány 70/D. §-ában rögzített legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint sérti a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] is. Állítását alátámasztandó előadta, hogy a képviselő-testület az Ör. megalkotásával Eger városának néhány utcáját érintően balesztveszélyes helyzetet teremtett. Az Ör.-rel érintett területen szálloda épült, s a vendégeket szállító autóbuszok, illetve a vendégek személygépkocsijai gyakran közlekedési fennakadásokat okoznak, amelyen szerinte vagy a forgalomszabályozás módosításával lehet segíteni, vagy egy másik lehetőség a terület övezeti besorolásának „lakó-pihenő övezetté” történő módosítása. Több ízben fordult az indítványozó az illetékes önkormányzathoz, de az nem vezetett eredményre.

Az indítványozó hivatkozik még az Ör.-nek az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 8. § (1) bekezdésébe, és 9. § (2) bekezdésébe ütközésére is, mivel az Ör. megalkotásánál az önkormányzat nem volt figyelemmel az Étv. 8. §-ában rögzített körülményekre, érdekekre, továbbá az Ör. elfogadásakor „a szakhatóságként eljáró szervek megkeresése (...) nem volt teljeskörű, így a jogalkotó a tárgyi jogszabály megalkotásához a területileg illetékes Környezetvédelmi Főfelügyelet szakhatósági állásfoglalását nem kérte ki.”

Az Alkotmánybíróság megkereste az ügyben az illetékes közigazgatási hivatalt. A hivatalvezető megkeresésre adott válaszában előadta, hogy „az illetékes államigazgatási szervek a véleményezési eljárás során kifogást nem emeltek.” A Környezetvédelmi felügyelőség állásfoglalása kikérésének indítványozó által kifogásolt elmulasztása tekintetében pedig válaszul csatolta a szakmai vélemény másolati példányát, melyben a felügyelőség nem emelt kifogást.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör. megalkotásával kapcsolatban az Étv. 8. § (1) bekezdésének, továbbá 9. § (2) bekezdésének sérelmére való indítványozói hivatkozást vizsgálta.

2.1. Az Étv. 8. §-a szerint a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását és értékeinek védelmét. Ennek során tekintettel kell lenni többek között az egészséges lakó- és munkakörülményekre, a településképre, a környezetvédelemre, a lakosság ellátásának biztosítására, illetve gazdasági érdekekre. Az Étv. e §-a részletesen előírja, hogy a településrendezési tevékenység során mely elvárásoknak kell kötelezően megfelelni, és miként kell annak biztosítása érdekében eljárni. Ezen általános célkitűzéseket a jogalkotó oly módon tudja betartani, ha a szabályozás kialakításánál a jogszabályban foglalt eljárási szabályokat követi, így az előírt egyeztetési, véleményezési kötelezettségeknek maradéktalanul eleget tesz. Mind ebből az következik, hogy az Étv. 8. § (1) bekezdésében foglaltak érvényre juttatása, alkotmányossági szempontból csak az Étv. 9. §-ában előírtak figyelembevételével ítéltető meg.

2.2. Az építésügy, a településrendezés területén a helyi szabályozási autonómia az Ötv. és az Étv. rendelkezései szerint a rendeletalkotás tartalma, és a rendeletalkotási eljárás lefolytatása is korlátokhoz kötött. Az Étv. 9. §-a egyike ezen törvényi korlátoknak, hiszen a helyi építési szabályzat elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattételi, észrevételezési lehetőséget biztosít, amelyek garanciális szabályokként épülnek be az eljárásba.

Az Alkotmánybíróság 30/1999. (X. 13.) AB határozatában már megállapította, hogy „az önkormányzati rendelet-

alkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti” (ABH 1999, 411.). A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata során vizsgálja, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotási eljárás szabályait, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlel, kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (lásd pl. a 986/H/1997. AB határozatot, ABH 1998, 1038.).

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. Az Abtv. 1. §-ának h) pontja lehetővé teszi, hogy az Abtv.-ben foglalt hatáskörökön kívül törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv. 99. §-a (2) bekezdés a) pontja a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosít indítványozási jogot a törvénysértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Mivel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő is, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatartalma tekintetében törvénysértést állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvénysértés nem áll fenn).

Ezért más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályait sértette meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kizárólag a közigazgatási hivatal vezetőjét illeti meg. [30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414.]

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője az Ör. vonatkozásában – mivel elfogadását az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszából kitűnően nem találta jogszabálysértőnek – nem élt az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja által biztosított hatáskörével, az Alkotmánybíróság a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének megállapítására irányuló kérelmet az indítványozási jog hiánya miatt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 29. § c) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság a többi indítványi kérelem vonatkozásában a következőket állapította meg. Az indítványozó az általa felvetett alkotmányossági problémákat nem az Ör. rendelkezéseivel, hanem egy szállodának az Ör. által érintett területen való felépítésével és működésével kapcsolatosan fogalmazza meg. Az Ör. az érintett terület beépítésének általános szabályairól rendelkezik, és ezekből az általános szabályokból nem következik az indítványozó által kifogásolt beépítés. Annak megítélése, hogy az Ör. által meghatározott jogszabályi keretek között az egyes építési telkeken milyen épületek, milyen konkrét feltételek mellett helyezhetők el, a jogalkalmazó hatáskörébe tartozik. Így az építési és használatba vételi engedélyezési eljárás során az építési hatóságnak kell elbírálnia azt, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, az épületben végezni kívánt tevékenység nem jár-e a szomszédok tulajdonosi jogainak sérelmével, illetőleg környezetszennyezéssel.

A kiadott hatósági engedélyek (építési, használatba vételi, fennmaradási stb.), mint egyedi közigazgatási aktusok alkotmányosságának vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az egyedi közigazgatási határozatok esetében az érintett számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései értelmében nyitva áll a felettes szervhez (az illetékes közigazgatási hivatalhoz) való fellebbezés – mint a közigazgatás rendszerén belüli rendes jogorvoslat –, valamint a másodfokú döntés bíróság előtti megtámadásának lehetősége.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ebben a tekintetben is visszautasította.

Budapest, 2008. február 26.

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

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

### 336/H/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Egyházasrádóc Község Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzati tulajdonban álló lakások bérletéről és a lakbér mértékéről szóló 15/2004. (XI. 30.) rendelete 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. A Vas Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontjára hivatkozással kérte Egyházasrádóc Község Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzati tulajdonban álló lakások bérletéről és a lakbér mértékéről szóló 15/2004. (XI. 30.) rendelete (továbbiakban: Ör.) 3. § (2) bekezdésének utólagos alkotmányossági felülvizsgálatát.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezése diszkriminatív, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő módon állapította meg az egyes önkormányzati tulajdonban álló lakásokra vonatkozó lakbér mértékét. Előadta, hogy az önkormányzat „önkéntesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.”

2. Hivatkozással arra, hogy Egyházasrádóc Község Önkormányzata Képviselő-testülete az önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati lakások és helyiségek bérletéről, elidegenítéséről, a lakberek mértékéről szóló – az 1/2007. (II. 12.) rendelettel módosított – 18/2006. (XII. 20.) rendelet 35. §-ával hatályon kívül helyezte az Ör.-t, annak indítványban támadott rendelkezésével együtt, az indítványozó indítványát visszavonta, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. február 26.

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

*Dr. Trócsányi László s. k.,*  
elődó alkotmánybíró

## A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

kiadásában megjelenik az

### EU-JOGSZABÁLYTÁR

Az EU-Jogszabálytár az Európai Unió magyarra lefordított elsődleges (alapszerződések, csatlakozási okmányok) és másodlagos (az Európai Unió szervei által alkotott jogi aktusok) joganyagát tartalmazza.

Az EU-Jogszabálytár DVD-n a dokumentumok többféle szempont (évszám, Celex-szám, kibocsátó stb.) szerint kereshetők. Az adatbázisból megismerhetők a joganyagok jellemzői (megjelenés adatai, kibocsátó, hatályosság, egyéb lényeges megjegyzések stb.), valamint közvetlenül elérhetők azok kapcsolatai más EU-s, illetve magyar jogszabályokkal.

Az Európai Unió jogában kevésbé jártas felhasználók számára lényeges információkkal szolgálnak az EU Asszisztens menüpontban található ismertetőik.

Az EU Extra menüpont tartalmazza a magyar csatlakozási okmányt, valamint egyéb kiemelkedően fontos európai vonatkozású dokumentumokat.

Az EU-Jogszabálytár felhasználóbarát kialakítása és könnyen kezelhető funkciói hasznos és gyors segítséget nyújtanak mind az EU-jogban már jártas, mind az azzal most ismerkedő felhasználók számára.

Az EU-Jogszabálytár és a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR között is működik az átjárhatóság, vagyis ha az EU-Jogszabálytárban magyar jogszabályra van hivatkozás, akkor azt az EU-Jogszabálytárból azonnal meg lehet nyitni.

**Az EU-Jogszabálytár előfizetési díjából a Hivatalos Jogszabálytár előfizetői 50% kedvezményt kapnak.**

#### Éves előfizetési díjak

Önálló változat	86 400 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
5 munkahelyes hálózati változat	156 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
10 munkahelyes hálózati változat	192 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
25 munkahelyes hálózati változat	312 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
50 munkahelyes hálózati változat	408 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
100 munkahelyes hálózati változat	708 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>

#### MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **EU-JOGSZABÁLYTÁR** változatát ..... példányban, 2008. .... hónaptól.

A megrendelő neve: .....

A megrendelő címe: .....

Ügyintéző neve: .....

Telefonszáma: .....

Küldési név, cím: .....

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

**Megrendeléssel kapcsolatban érdeklődni lehet a 06-80-200-723-as zöldszámunkon és a 266-5095-ös telefonszámon.**

**A megrendeléseket a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címére (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6., faxszámon a 266-8906, illetve e-mail-en az [ugyfel@mhk.hu](mailto:ugyfel@mhk.hu)-ra) kérjük eljuttatni.**

## A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó

kiadásában megjelenik a

### MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD

#### Tartalom

##### Online adatbázis és napi adatfrissítési szolgáltatás

A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD havi frissítésű lemeze közel 150 000 jogszabályszoveget tartalmaz. Az alapszövegek mellett egységes szerkezetben közli azok mindenkor hatályos változatát, korábbi szövegváltozatait, illetve a már hatályon kívül helyezett jogszabályokat is, továbbá az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, az Országos Választási Bizottság stb. határozatait, állásfoglalásait, a különböző irányelveket és iránymutatásokat, neves szerzők által készített kommentárokat, nemzetközi szerződéseket, tájékoztatókat, hirdeményeket, pályázati felhívásokat, törvényjavaslatokat és törvényindokolásokat. A szövegek és adatbázisok közvetlen forrásai a hivatalos lapok, így a Magyar Közlöny, az ágazati közlönyök, az Alkotmánybíróság Határozatai, a Határozatok Tára, továbbá a Bírósági Határozatok, a Versenyfelügyeleti Értesítő, az Adó és Ellenőrzési Értesítő és a Versenybírósági Határozatok.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR előfizetői számára a jogszabályok naponta aktualizált online adatbázisa ingyenesen érhető el, továbbá lehetőség van a havonta megküldött DVD-adatbázis napi rendszerességű aktualizálására, internetről letöltött adatcsomag segítségével. E két szolgáltatás segítségével a jogszabály-változások folyamatosan nyomon követhetők.

#### Sokoldalúság

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR jogszabály-szolgáltatását többféle keresési lehetőség teszi teljessé. A kényelmes eligazodást támogatja a szövegbe épített hivatkozások rendszere (tartalmilag kapcsolódó más jogszabályok, jogegységi határozatok, bírósági és versenytanácsi határozatok, APEH-iránymutatások) és a joganyagok belső felépítésének és külső kapcsolatainak interaktív ábrázolása is.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR és az EU-Jogszabálytár között az átjárhatóság biztosított, vagyis ha a magyar jogszabályban hivatkozás található uniós jogszabályra, akkor azt közvetlenül meg lehet nyitni a HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁRBÓL.

Az alapprogramot kiegészítő DVD-JOGSZABÁLYTÁR Asszisztens a különböző adatállományok (Szolgáltatások Jegyzéke, magyar és angol nyelvű TEÁOR, Kereskedelmi Vámtarifa Jegyzék stb.) adatbázisszerű kezelésének segítője, újdonság- és változásfigyelő szolgáltatása pedig lehetővé teszi a jogszabályváltozások hatékony követését. Iratmintáit folyamatosan frissítjük és bővítjük. Űrlapkitöltő programunk a gazdasági társaságok alapításával, működésével kapcsolatos formanyomtatványok kitöltésére és tárolására alkalmas.

(A Jogszabálytár bármely szövegrészlete kinyomtatható vagy szövegszerkesztőbe átemelhető.)

#### Éves előfizetési díjak

Önálló változat	97 200 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
5 munkahelyes hálózati változat	171 600 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
10 munkahelyes hálózati változat	216 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
25 munkahelyes hálózati változat	351 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
50 munkahelyes hálózati változat	459 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>
100 munkahelyes hálózati változat	780 000 Ft + áfa	<input type="checkbox"/>

#### MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük a **MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR DVD** változatát ..... példányban, 2008. .... hónaptól.

A megrendelő neve: .....

A megrendelő címe: .....

Ügyintéző neve: .....

Telefonszáma: .....

Küldési név, cím: .....

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárának** megjelentetéséről.

A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezes) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

Éves előfizetési díja 2008. évre: 26 460 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu). Előfizetésben megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen.

### MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

### HATÁROZATOK TÁRA

című lapot ..... példányban.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

2008. évi előfizetési díj egy évre: 26 460 Ft áfával.

fél évre: 13 230 Ft áfával.

Csekket kérek a befizetéshez.

*Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!*

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)

Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 266-9292/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a [www.mhk.hu/kozlonybolt](http://www.mhk.hu/kozlonybolt) internetcímen,

1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu).

2008. évi éves előfizetési díj: 22 428 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 11 214 Ft áfával. Egy példány ára: 2100 Ft áfával.

A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

**HU ISSN 1215—9530**

08.0856 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató

