

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## FELHÍVÁS!

*Felhívjuk tisztelt Előfizetőink figyelmét Az Alkotmánybíróság Határozatai utolsó oldalán közzétett tájékoztatóra és a 2010. évi előfizetési árainkra*

## TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
106/2009. (XI. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 7/2009. (I. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1968
108/2009. (XI. 12.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 301/2009. (VI. 23.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1969
109/2009. (XI. 18.) AB határozat	A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. § (3) bekezdése, illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pontja, továbbá a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályiról szóló 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy. rendelet alkotmányellenességéről, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy az Országgyűlés hiányosan szabályozta a közút kezelő jogait gyakorló helyi önkormányzatok és a fővárosi közgyűlés rendeletalkotási jogkörét.....	1971
110/2009. (XI. 18.) AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény – a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvénnyel megállapított – 2010. január 1-jétől hatályos, az ún. szuperbruttósítással kapcsolatos rendelkezései alkotmányossági vizsgálatáról .....	1984
111/2009. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 24/2009. (I. 30.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1992
112/2009. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 22/2009. (I. 30.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1995
113/2009. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 23/2009. (I. 30.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról.....	1998

114/2009. (XI. 20.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 343/2009. (VII. 22.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	2001
115/2009. (XI. 20.) AB határozat	Vésztő Város Önkormányzatának a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 19/2004. (V. 25.) rendelete mellékletének utolsó, a méhtartásra vonatkozó pontja alkotmányellenességéről .....	2003
116/2009. (XI. 20.) AB határozat	Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának a helyi adókról szóló 38/2002. (XII. 20.) Ök. rendelete 2003. január 1-jén hatályban volt 12. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, második mondata, valamint (2) bekezdése alkotmányellenességéről .....	2005
117/2009. (XI. 20.) AB határozat	Ferencváros Önkormányzatának a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete 17. § (4) bekezdése alkotmányellenességéről .....	2008
118/2009. (XI. 20.) AB határozat	Mikepércs Község Önkormányzatának az alpolgármester, a képviselő-testületi tagok és a Képviselő-testület bizottságai tagjainak tiszteletdíjáról szóló 4/2007. (II. 26.) számú KT. rendeletének 1. § (3) bekezdése, és a 2. §-a alkotmányellenességéről.....	2010
119/2009. (XI. 20.) AB határozat	Sülysáp Nagyközség Önkormányzatának a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 14/2004. (VII. 12.) rendeletének 7. § (4) bekezdése és az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletének 11. § (4) bekezdése <i>e)–f)</i> pontja alkotmányellenességéről.....	2012
120/2009. (XI. 20.) AB határozat	Göd Város Önkormányzatának a közterületek használatáról szóló 34/1991. (XI. 20.) Ök. rendelete 1. sz. melléklete „2. Mozgóbolt 401 500 Ft/év” szövegrésze alkotmányellenességéről.....	2015
107/2009. (XI. 12.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 115/2009. (IV. 11.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasításáról .....	2017
401/B/2000. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 4. § <i>a)</i> pontja, 12. § (1) bekezdése, 18. §-a, 24. §-a, 25. §-a és 26. §-a, valamint Nagykovács Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/1991. (XII. 28.) Kt. sz. módosításával egységes szerkezetbe foglalt rendelete 8. § <i>b)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a tekintetben, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény magánszemélyek kommunális adójára vonatkozó rendelkezései nem tartalmazzák a szükséglakás kommunális adó mentességét .	2018
368/B/2001. AB határozat	A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 49. § 16. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	2023
825/B/2001. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 118/A. § (5) bekezdése és 125. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2029
834/B/2004. AB határozat	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 29. § (2)–(5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	2033
1093/D/2004. AB határozat	A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 2006. április 15-ig hatályban levő 27. § (3) bekezdésének alkotmányjogi panasz alapján történő vizsgálatáról .....	2035
376/B/2007. AB határozat	A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 101. § (2) bekezdés alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	2040

388/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvénnyel összefüggésben.....	2044
439/B/2007. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 17. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	2045
1092/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésével összefüggésben .....	2047
65/B/2008. AB határozat	A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. § (4) bekezdése, valamint a törvény módosításáról szóló 2007. évi CXXIV. törvény 3. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2049
804/D/2008. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 156. § (3) bekezdése és a 209. § (1) bekezdése, továbbá a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 13. § (2) bekezdése, illetve az 1/1998. Polgári jogegységi határozat alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2052
1205/B/2008. AB határozat	A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 16. § (2) és (3) bekezdése, valamint a sajtótermékek kötelespéldányainak szolgáltatásáról és hasznosításáról szóló 60/1998. (III. 27.) Korm. rendelet egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2056
24/E/2009. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 44. § (5) bekezdésével összefüggésben .....	2060
285/B/2003. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2064
588/B/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	2065
1028/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2066
316/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2066
944/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2067
20/B/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	2068
82/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2069
1138/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2071
1139/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről .....	2072

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 106/2009. (XI. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 7/2009. (I. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy jelen népszavazást követő év január 1-jétől Magyarországon teljes egészében a kormány finanszírozza a távhőszolgáltatással fűtött, 1994 előtt épült lakások egyedi hőfogyasztás-mérésének kialakítását?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 7/2009. (I. 9.) OVB határozatával megtagadta.

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *a*) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani, mivel „a kérdés közvetlenül a központi költségvetés kiadási oldalát érinti, amely alkotmányosan tiltott tárgykört tartalmaz”.

A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVB határozatával szemben. Álláspontja szerint „az OVB értékelése következtelen és nem helytálló”. Indokolásában előadja, hogy a kérdés megfogalmazásánál a „2008-ban vizitdíj, kórházi napidíj és tandíj tárgyában tartott országos ügyszavazás kérdéseit” vette alapul. Ezért szerepeltette a „népszavazást követő év január 1-jétől” kitételt, ami arra utal, hogy a kérdés nem érinti a már elfogadott éves költségvetést.

Ezért indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól az OVB határozatának megsemmisítését és a testület új eljárás lefolytatására kötelezését.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, (a továbbiakban: Ve.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, (a továbbiakban: Nsztv.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

*c*) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

(...)”

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

A Ve. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„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.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontja szerint a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás meg-

felel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

A kifogás a törvényi feltételeknek megfelel, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság a 38/H/2009. ügyszámú ügyben 2009. szeptember 1. napján hozott határozatában (a továbbiakban: Abh.) a kifogást előterjesztő által az OVB-hez benyújtott, szinte szó szerint megegyező kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesíthetőségét már vizsgálta. Az Abh.-ban elbírált OVB határozattal érintett aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy jelen népszavazást követő év január 1-jétől Magyarországon teljes egészében a kormány finanszírozza a közüzemi távhőszolgáltatással fűtött, 1994 előtt épült lakások egyedi hőfogyasztás-mérésének kialakítását?”. A jelen ügy tárgyát képező esetben pedig a kezdeményező a következő kérdést kívánta népszavazásra feltenni: „Egyetért-e Ön azzal, hogy jelen népszavazást követő év január 1-jétől Magyarországon teljes egészében a kormány finanszírozza a távhőszolgáltatással fűtött, 1994 előtt épült lakások egyedi hőfogyasztás-mérésének kialakítását?”

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította: „a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés célja a Kormány kötelezése. (...) [A] népszavazás tárgyának az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésnek kell lennie, ezért nem fogadható el, ha a kérdésben más állami szerv van címettként megjelölve. Ebben az esetben ugyanis a feltenni szándékozott kérdés vagy nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, s akkor arról eleve nem lehet népszavazást tartani, vagy ha igen, akkor a kérdésben megjelölt szerv csak akkor tehet eleget a kérdésben foglalt kötelezettségének, ha az Országgyűlés módosítja az arra irányadó hatályos jogszabályokat s felhatalmazza az érintett szervet. Ez utóbbi esetben pedig a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének részét képező választópolgári egyértelműség kritériumának, mivel a kérdésből nem derül ki, hogy eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés cselekvésére lenne szükség. [65/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 599, 603.; 66/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 604, 607.]

Így jelen esetben nem kellett vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy hitelesíthető lenne-e a kérdés, ha az Országgyűlés hatáskörébe tartozna”.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB 7/2009. (I. 9.) OVB határozatát, a jelen határozatban kifejtettek szerint, és az Abh.-ban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. november 10.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság 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. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 39/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 158. számában.

## 108/2009. (XI. 12.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 301/2009. (VI. 23.) OVB számú határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 301/2009. (VI. 23.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogástevők 2009. június 4-én országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy az Országos Választási Bizottság, valamint a területi választási bizottságok rendelkezzenek nekik felelős, saját hivatali szervezettel?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az OVBh. indokolása megállapítja, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi követelménynek. A kérdésben az egyes és a többes szám félreérthető használata miatt nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy az OVB és a területi bizottságok közösen rendelkezzenek-e nekik felelős hivatali szervezettel, vagy mindegyik bizottság külön-külön, esetleg az OVB mellett működjön külön hivatali szervezet és a területi választási bizottságokat egy közös hivatal szolgálja. Az egyértelműség így megállapított hiányára hivatkozással az OVB a kezdeményezés hitelesítését megtagadta.

2. A kifogástevők álláspontja szerint az OVBh. indoklása nem helytálló, minthogy értelmezésük szerint a kérdés az OVB, valamint a területi választási bizottságok (19 megye + 1 főváros) működését segítő külön-külön álló hivatali szervezetről, összesen 21 szervezetről szól, és ennek megfelelően az egyes és a többes szám használata helyes. Megjegyzik a kifogástevők, hogy miután az Nsztv. nem teszi lehetővé a kérdés indokainak a megadását, a kérdés hitelesítését nem érinti az, hogy a kérdés indoka a választási kampány része lehet.

A kifogástevők szerint az OVB eljárása jogszabálysértő, de további érvekkel ezt nem támasztották alá és alkotmányi rendelkezés sérelmét sem állították.

## II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezése:

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

A Ve. alkalmazott szabályai:

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

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc 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.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az OVB határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és a 301/2009. (VI. 23.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

3. Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva – jogorvoslati fórumként – az OVB kifogással támadott határozatát vizsgálja felül. Következésképp a határozat tényleges tartalmát nem érintő kifogásokkal érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2009. november 10.

*Dr. Paczolay Péter* 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.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 729/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 158. számában.

**109/2009. (XI. 18.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pontja alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn azért, mert az Országgyűlés hiányosan szabályozta a közút kezelő jogait gyakorló helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. június 30. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn azért, mert az Országgyűlés hiányosan szabályozta a fővárosi közgyűlés rendeletalkotási jogkörét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. június 30. napjáig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályiról szóló 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Föv. Kgy. 2005. június 30. napjáig hatályos rendeletének 27. és 28. §-ai alkotmányellenesek voltak, ezért azok a Budaörsi Városi Bíróság 9.P.22.408/2006. szám alatti perében, valamint a Fővárosi Bíróság 45.Pf.638.381/2007. szám alatti perében nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Föv. Kgy. 2009. május 31. napjáig hatályos rendeletének 53. §-a alkotmányellenes volt, ezért az a Budaörsi Városi Bíróság 9.P.22.408/2006. szám alatti perében nem alkalmazható.

7. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Föv. Kgy. 2009. május 31. napjáig hatályos rendeletének 41. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt, ezért az a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folyamatban lévő 31.G.305.406/2007. szám alatti perében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az indítványok értelmében a Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Fővárosi Közgyűlés rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.) 26–29. §-ai, és a 36. § (3) bekezdése magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseibe ütköznek, ezért az Alkotmány 44/A. §-ára tekintettel alkotmányellenesek. Az indítványozók álláspontja szerint a parkolás a közterület közlekedési célú használatának minősül, és mint ilyen közjogi és nem magánjogi jogviszonyt keletkeztet a gépjármű használója, valamint a fővárosi önkormányzat között. A fővárosi önkormányzat az Ör.1.-t nem tulajdonosként, hanem a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 2. §-a, 15. § (3) bekezdése, valamint a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 41. §-a alapján, helyi közhatalmi minőségében alkotta meg. Ezért a várakozó gépkocsi használója nem az önkormányzat által nyújtott szolgáltatást veszi igénybe, hanem a közlekedési szabadságát gyakorolja meghatározott normatív feltételek között. A díj- és pótdíjfizetési kötelezettség elmulasztásának konzekvenciáit ezért a közigazgatási jogviszony sajátosságaira tekintettel, a közigazgatási eljárás keretei között kell levonni.

A Kkt. 44. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedés ellenőrzése kiterjed a közúti közlekedés rendjére, amely ellenőrzésre a Kkt. 44. § (2) bekezdése szerint a rendőrhatalom jogosult. Ezzel szemben az Ör.1. 34. §-a a közterület-felügyelőt, illetve erre feljogosított más személyt jelöl meg a korlátozott várakozási övezetben, és a várakozási övezetben a gépkocsik várakozási engedélyének ellenőrzésére.

Az indítványozók álláspontja szerint az Ör.1. hivatkozott rendelkezései abban az esetben is alkotmányos aggályokat vetnek fel, amennyiben a várakozással kapcsolatosan polgári jogi jogviszony keletkezik a közlekedő és a közút kezelője között. A közterület időleges használatának biztosítása mint szolgáltatás és az ellenszolgáltatásnak minősülő parkolási díj megfizetése ráutaló magatartással hozza létre a felek között a polgári jogi jogviszonyt. Ebben a konstrukcióban azonban értelmezhetetlen a díjkülönbözetben túl fizetendő pótdíj magánjogi karaktere, különös tekintettel annak az Ör.1. 28. § (3) és (4) bekezdése szerinti mértékére. Az Ör.1. szerinti, a díj huszonötszörösét kitevő mértékű pótdíj nem áll arányban a szolgáltatás értékével, feltűnően nagy értékkülönbözetet eredményez. Amennyiben a pótdíjnak kötbér-jelleget kellene tulajdonítani, úgy az a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 246. § (1) bekezdése szerint, az egyedi esetekben negligált írásbeliség miatt magasabb szintű jogszabályi rendelkezésbe ütközik. Amennyiben a pótdíjat a díj késedelmes megfizetése esetére előírt késedelmi kamatnak kell tekinteni, úgy az, mértékére tekintettel eleve eltűzöttnek minősül amellett, hogy sem a Kkt., sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) nem hatalmazza fel a fővárosi közgyűlést a Ptk. kamatra vonatkozó szabályaitól (301. §, 301/A. §) való eltérésre.

Az indítványozók hivatkoznak továbbá arra is, hogy a jogviszony a parkoló gépkocsi használója, valamint a fővárosi közgyűlés között jön létre, a díj és pótdíj jogosultja a fővárosi önkormányzat. Mivel a hatáskör átruházására törvényi szabály nem jogosítja fel a fővárosi önkormányzatot, a közigazgatási szerv hatáskörét semmilyen tekintetben nem ruházhatja át az üzemeltetésre létrehozott gazdasági társaságra.

Az indítványozók fenntartották indítványukat az időközben elfogadott és az Ör.1.-t 2005. július 1. napjával hatályon kívül helyező, a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Föv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) teljes, de különösen a 41., 44., valamint 53. §-ainak felülvizsgálatára, és megsemmisítésére. Az alkotmányellenesség jogalapját az Alkotmány 44/A. §-ának sérelmében fenntartva, indokolásukat az alábbiakkal egészítették ki:

Az üzemeltető anyagi jogi értelemben nem válhat a díjkülönbözet, illetve a pótdíj jogosultjává, így az üzemeltetésre létrehozott társaság csupán annak beszédésével bízható meg. Az üzemeltető ezért a díjkülönbözet, illetve a pótdíjak megfizetése érdekében megindított peres eljárásban sem rendelkezik keresetességi joggal. Az Ör.2. ezért a Ptk. 222. §-ába, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 48. §-ába ütközik.

Az indítványozók kérték a Kkt. 15. § (3) bekezdésének, és az Ötv. 63/A. § h) pontjának utólagos alkotmányossági vizsgálatát, valamint visszamenőleges hatályú megsemmisítése mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellen-

esség megállapítását is. Álláspontjuk szerint a felhatalmazó rendelkezések önkényes mértékű díj- és pótdíj szabályozás kialakítását biztosítják az önkormányzati jogalkotó számára, amely az ingyenességtől az önkormányzat saját belátása szerinti, a nyújtott szolgáltatás körülményeitől független díj- és pótdíjmérték meghatározását teszik lehetővé. Az ilyen diszkrecionális jogkör az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók a felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenességére tekintettel indítványozták az Ör.2. egészének megsemmisítését is.

Ezen túlmenően hivatkoztak arra is, hogy az Ör.2. az Alkotmány 9. § (1) bekezdésére visszavezethető szerződési szabadság közjogi eszközökkel történő, alkotmányellenes korlátozását is jelenti. Utaltak a Ptk. 226. § (1) bekezdésére, valamint 685. § a) pontjában foglaltakra, az indítványozók álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó a Kkt. 15. § (3) bekezdése alapján nem volt jogosult az Ör.2.-beli díjmegállapításra. Az Ör.2. pótdíjjal kapcsolatos rendelkezései tekintetében több indítványozó utalt a Kkt. végrehajtására kiadott 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (a továbbiakban R.) 8. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra. Álláspontjuk szerint ugyanis a kormányrendelet egyértelműen rendezi a pótdíj kiszabásának feltételeit, és mértékét, így az ahhoz nem igazodó Ör.2. sérti az Alkotmány 44/A. §-át.

Egy további indítványozó – a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési jogkörének megszüntetése miatt magánszemélyként – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta az Ör.2., módosítását követően pedig a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályiról szóló 24/2009. (V. 11.) Föv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.3.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben. Indokolása szerint az Ör. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenesen mulasztja el a *vis maior* esetének szabályozását. Álláspontja értelmében ugyanis az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti a díjfizetés alóli mentesség lehetőségének hiánya, amennyiben az üzemben tartó tőle független esemény miatt nem tudja elhagyni a várakozási övezetet. Ugyancsak a jogállamiság elvébe ütközik az egészségügyi szükséghelyzet szabályozásának elmaradása, mivel ez azt eredményezi, hogy a vezetésre alkalmatlan állapotban lévő személyt szállító gépkocsi-használó egyidejűleg köteles megfizetni a várakozási díjat és orvosi ellátáshoz juttatni betegét. Az indítványozó szerint mulasztott az önkormányzati jogalkotó akkor is, amikor nem rendelte a parkolás-üzemeltetés során keletkezett panaszok elbírálását törvényi szabályozás hatálya alá. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy az üzemeltető lényegében minden kérdést díjvitává egyszerűsíthet. Az Ör.2 (és az Ör.3.) 21. § (1) bekezdés a) pontja a várakozási övezetekben díjfizetési kötelezettséget állapít meg. Ugyanakkor az Ör.2. nem rendezi azt a helyzetet, amikor a gépkocsi használója az övezethatárokon elhelyezett, de nem a várakozási helyet üzemeltető cég automatájánál teljesíti díjfizetési kötelezettségét. Az indítványozó aggályosnak tartja



azt is, hogy a pótdíjazás, mint jogkövetkezmény alapvetően az időmúláshoz kötött. Ezért az üzemeltető társaság hiteles, azaz a mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény, valamint annak végrehajtására kiadott kormányrendelet alapján hitelesített jegykiadó készülék, és adatrögzítő berendezés birtokában lehet csak abban a helyzetben, hogy „joghatással járó mérést” tudjon produkálni. Az önkormányzati jogalkotó tehát mulasztást követett el akkor, amikor nem írta elő az üzemeltetők számára hitelesített óraművek alkalmazásának kötelezettségét.

2.1. A peres eljárást felfüggesztő végzésének indokolásában az indítványozó bíró a Legfelsőbb Bíróság 2/2005. Közigazgatási és polgári jogegységi határozatára (a továbbiakban: KPJE), valamint a 2/2006. számú Polgári jogegységi határozatára (a továbbiakban: PJE) utalva kifejtette, hogy az Ör.1. és az Ör.2. rendelkezései az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütköznek. Rámutatott, hogy mivel a parkolás tényével a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, úgy e szerződéses viszonyok a Ptk. 685. § d) és e) pontjai alapján fogyasztói szerződések. Következésképpen az Ör.1. és Ör.2. díjmegállapítással kapcsolatos rendelkezései ellentétesek a Ptk. 209/B. §-ában, illetve a 205. §-ában foglaltakkal, ami a fogyasztó tájékoztatását, a pótdíjszámítás kezdőidőpontját, valamint a szolgáltatással nem fedezett, de a várakozó fogyasztó által megfizetett díj visszaigényelhetőségét illeti.

2.2. Az alkotmányossági vizsgálatot kezdeményező másik bíró indítványozta az Ör.2. 41. § (2) bekezdésének megsemmisítését. A bíró álláspontja szerint a parkolás ténye olyan ráutaló magatartás, amely a Ptk. 205. §-a és 216. §-a értelmében keletkeztet kötelmi viszonyt. A Ptk. értelmében azonban a polgári jogi jogviszony csak a gépkocsi tényleges használója és a jogosult, azaz a parkolást üzemeltető között jöhet létre. Ezért amennyiben az Ör.2. a díjfizetést a gépkocsi tulajdonosának (üzemben tartójának) kötelezettségévé teszi, úgy az önkormányzati jogalkotó a Ptk.-val ellentétesen szabályozott, ami az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére vezet.

3. Az egyik indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Ör.1. 28. szakasz (4) bekezdésének, valamint a Ptk. perbeli időszakban hatályos 209/B. § (6) bekezdésének vizsgálatát és perbeli alkalmazhatóságuk kizárását indítványozta. Az Ör.1. megjelölt rendelkezésével összefüggésben indokai az 1. és 2. pontokban megfogalmazott indokokkal mutattak hasonlóságot.

4. Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz a KPJE, valamint a PJE alkotmányossági vizsgálata tárgyában is.

4.1. Az indítványozók álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság a KPJE-ben a törvényi szabályozással ellentétesen állapította meg, hogy a parkolás üzemeltetésére létrehozott társaság a díj, illetve a pótdíj jogosultjává válhat. Álláspontjuk szerint csak a fővárosi közgyűlésnek keletkezik a parkolással kapcsolatosan kötelmi igénye, amelynek érvényesítésére nem jogosíthatja fel az üzemeltetésre létreho-

zott gazdasági társaságot. Az igény érvényesítésére irányuló polgári eljárásban pedig ugyanezen okokból nem lehet keresetösségi joga.

Az egyik indítványozó a KPJE alkotmányellenességének megállapítását indítványozta arra tekintettel is, hogy az figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozatában foglalt azon minősítést, amely szerint a várakozás a közterület közlekedési célú használata. Hivatkozik arra is, hogy a KPJE határozatlan, többértelmű, és mivel nem felel meg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti egyértelműségi mércének, ezért sérti a jogbiztonság elvét.

4.2. Egy másik indítvány a PJE alkotmányellenességének megállapítása és visszamenőleges hatályú megsemmisítése mellett érvel. Indokai szerint a PJE a tulajdonost olyan mögöttes felelősnek tekintti, akinek helytállási kötelezettsége a tényleges használó teljesítésének elmaradása esetén áll be. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó önkormányzati közgyűlésnek nem volt törvényi felhatalmazása ilyen tartalmú mögöttes felelősségi rend megalkotására.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét utólagos normakontroll eljárásban csak akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos vagy lényegét tekintve hasonló [elsőként: 335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; legutóbb: 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABK 2009. április, 410, 420.].

Az indítványozók által támadott Ör.1.-t az Ör.2., az Ör.2.-t pedig a 2009. június 1. napjával hatályba lépő Ör.3. módosította. Összevetve a három önkormányzati rendelet rendelkezéseit megállapítható, hogy azok lényegüket tekintve hasonlóak, illetve bizonyos esetekben azonosak.

Bár az Ör.3. jogszabály-szerkesztési szempontból módosította a korábbi önkormányzati rendeletek felépítését, ugyanakkor az indítványokban támadott helyzetet, szabályozási módot továbbra is fenntartotta. E szerint a fővárosi közgyűlés jogalkotói hatáskörét az indítványokban támadott Kkt. 15. § (3) bekezdésére, az Ötv. 63/A. § h) pontjára, az Ör.2.-ben is nevesített törvényi felhatalmazásokra vezeti vissza. E mellett az Ör.3. a várakozási díjak, a várakozási díjkülönbözet és a pótdíj mértékét emelte ugyan, de nem változtatott megállapításuk logikáján. E szerint a várakozási övezetekben a fizetendő díj mértéke – a korábbiakhoz hasonlóan – az Ör.3. által megadott várakozási díjalap (az Ör.2.-ben 115 forint, az Ör.3. értelmében „a BKV Zrt. egy utazásra érvényes vonaljegy árának megfelelő összeg”) és a várakozás helyszínéül szolgáló terület díjtétele, valamint a várakozó jármű típusa által meghatározott szorzószám szorzata. A hatályos Ör.3. nem változtatott a jogosulatlan várakozás szankció-típusain és a szankciók alkalmazásának logikáján sem: az Ör.3. 48. §-a értelmében a várakozási díj meg nem fizetése, illetve a várakozási idő jogosulatlan túllépése pótdíjfizetési kötelezettséget von maga után. A pótdíj mértéke az adott terület egyórai várakozási díjához és a megfizetés időtartamához igazodik.

A szabályozások hasonlósága miatt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesített, utólagos normakontrollra irányuló indítványok kapcsán – figyelemmel eddigi gyakorlatára is – az alkotmányossági vizsgálatot az Ör.3. megfelelő rendelkezései tekintetében végezte el.

A fentiekén túl, az Alkotmánybíróság hatásköre hatályaon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. Ez a helyzet a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tekintetében, mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség. [335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 76.; 1472/B/1996. AB végzés, ABH 1997, 953.; 160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.]

Mivel az indítványok között bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panasz is fellelhető, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban alkalmazott rendelkezés tekintetében, azaz az Ör.1. és az Ör.2., kezdeményezésekben és panaszban megjelölt szakasza tekintetében is lefolytatta.

Az Ügyrend 28. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetőleg elbírálására”. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend hivatkozott szakasza alapján elkülönítette az alkotmányjogi panasznak a Ptk. – korábban hatályos – 209/B. § (6) bekezdésére, valamint a KPJE és a PJE alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványokat.

## II.

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.”

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

Az Ötv. támadott rendelkezése:

„63/A. § A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen

(...)

h) rendeletében szabályozza a főváros parkolási és parkolásgazdálkodási rendszerét, a kiemelten védett és védett parkolási övezeteket, az alkalmazható várakozási díjak megállapítását, a közterülethasználatot és a közterület rendjét, a közterületfelügyelet szervezetét és feladatait;”

A Kkt. támadott rendelkezése:

„15. § (3) Közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen a közút kezelője díj és pótdíj szedését rendelheti el.”

Az Ör.1. támadott rendelkezései:

„26. § (1) A főváros közterületein a várakozási díjtételek a következő területi felosztás szerint alkalmazhatók: kiemelt díjtételű, I. díjtételű, II. díjtételű, III. díjtételű területek. A főváros közterületeinek fenti díjtételekbe való besorolását a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.”

„27. § (1) A várakozási és várakozási megváltási díjak kiszámításának alapja a III. díjtételű területen a személygépkocsi, oldalkocsis motorkerékpár, lakóautó vagy személygépkocsival vontatott pót- vagy lakópótkocsi után fizetendő óránkénti várakozási díj összege [a továbbiakban: „várakozási díjalap” („VDA”)].

(2) A különböző díjtételű területeken a különböző járműfajták után óránként fizetendő maximális várakozási díjak (a továbbiakban: „alapdíj”) a következő szorzószámmal állapíthatók meg:

Járműfajták	Szorzószámok a			
	K	I.	II.	III.
	díjtételű területen			
Személygépkocsi, oldalkocsis motorkerékpár, személygépkocsival vontatott pót- vagy lakókocsi	4	3	2	1
Lakóautó, autóbusz, tehergépkocsi, vontató és az ezekkel vontatható pót-kocsi (félpótkocsi, lakókocsi)	12	9	6	3

(3) A várakozási díjalap (VDA) mértéke 100 Ft+áfa. A (2) bekezdésben meghatározott alapdíjtől forgalomtechnikai szempontok figyelembevételével lefelé el lehet térni. Az eltérésről és annak mértékéről – mely legfeljebb 50% lehet – a főpolgármester dönt.

(4) Az őrzött, fizető P+R parkolóknak fizetendő parkolási díjak:

Nappali díj: 6 óra és 19 óra között bármely időtartamú parkolás esetén egyenlő a BKV Rt. járataira az egy utazásra mindenkor érvényes vonaljegy árával (továbbiakban: BKVA);

Éjszakai díj: 19 óra és 6 óra között az óránkénti várakozási díj egyenlő a BKVA 60%-val;

Öt munkanapos bérlet: hét egymást követő naptári napon belül felhasználható, öt munkanapon 6 óra és 19 óra között bármely időtartamú parkolásra felhasználható bérlet ára a BKVA 4,4-szerese;

Húsz munkanapos bérlet: harminc egymást követő naptári napon belül felhasználható, húsz munkanapon 6 óra és 19 óra között bármely időtartamú parkolásra szóló bérlet ára a BKVA 18-szorosa;

Heti éjszakai bérlet: hét egymást követő naptári napra szóló, 19 óra és 6 óra között bármely időtartamú parkolásra felhasználható bérlet ára a BKVA 15-szöröse;

Kombinált heti bérlet: hét egymást követő naptári napra szóló, 0 óra és 24 óra között bármely időtartamú parkolásra felhasználható bérlet ára a BKVA 24-szerese;

Havi éjszakai bérlet: egy naptári hónapra szóló, 19 óra és 6 óra között bármely időtartamú parkolásra felhasználható bérlet ára a BKVA 50-szerese;

Kombinált havi bérlet: egy naptári hónapra szóló, 0 óra és 24 óra között bármely időtartamú parkolásra felhasználható bérlet ára a BKVA 78-szorosa.

(5) Az időszakos fizető parkolóhelyeken az adott területre érvényes óránként fizetendő alapidj mellett alkalmankénti parkolási díjtétel is bevezethető. Az alkalmankénti díjtételek megállapítását e rendelet 4. számú melléklete tartalmazza.”

„28. § (1) A várakozási díj a parkoló-automatával, várakozást ellenőrző órával (parkolóórával), illetve parkolójeggyel vagy más módon működtetett várakozóhelyen a várakozás megkezdésekor fizetendő.

(2) Ha a várakozási díjat a várakozás megkezdésekor nem fizették ki, vagy a várakozási díjat a várakozás megkezdésekor kifizették ugyan, azonban a kifizetett díj alapján jogosult várakozási időt túllépték, jelen rendeletben meghatározott várakozási díjkülönbözetet utólag meg kell fizetni.

(3) Mind az előzetes fizetési kötelezettség elmulasztása, mind az időtúllépés esetén a várakozási díjkülönbözetten felül pótdíjat is kell fizetni.

(4) A várakozási díjkülönbözet mértéke az adott területre érvényes egyórás várakozási díj (alapidj). A díjkülönbözetten felül fizetendő pótdíj mértéke:

– az öt naptári napon belül befizetett pótdíj mértéke az alapidjnak megfelelő forint összeg tízszerese, mozgássérült számára kijelölt várakozóhely jogtalan elfoglalása esetén százszorosa,

– az öt naptári napon túl befizetett pótdíj mértéke az alapidjnak megfelelő forint összeg huszonötszöröse, mozgássérült számára kijelölt várakozóhely jogtalan elfoglalása esetén kétszázötvenszerese,

– a kiszabás napján, üzemidőben történő pótdíjbefizetés esetén a csökkentett pótdíj mértéke az alapidjnak megfelelő forint összeg ötszöröse, mozgássérült számára kijelölt várakozóhely jogtalan elfoglalása esetén ötvenszerese.

A határidők számításába a kiszabás napja nem számít bele.

(5) Ha a (4) bekezdésben megállapított díjkülönbözetet és pótdíjat az esedékességet követő harminc naptári napon belül nem fizették meg, az polgári peres úton behajtásra kerül.

(6) A korlátozott várakozási övezetekben a várakozási díj és pótdíj a KRESZ által nem tiltott helyet elfoglaló, várakozó járművekre állapítható meg.”

Az Ör.2. támadott rendelkezései:

„41. § (1) A várakozási övezetekben a közúti várakozóhelyeken, illetve a fizető várakozóhelyeken a parkolásüzemeltető jogosult jelen rendeletben meghatározott díjfizetési feltételekkel történő várakozást ellenőrizni.

(2) A várakozási övezetekben közúti várakozóhelyeken díjfizetés nélkül várakozó gépjármű tulajdonosának a (3) bekezdésben meghatározott türelmi idő letelte után várakozási díjkülönbözetet és pótdíjat kell fizetnie. Az azonos helyen várakozó gépjárműre, üzemidőben, díjfizetés nélküli várakozás miatt csak egyszer lehet várakozási díjkülönbözetet és pótdíjat kiszabni.

(3) A türelmi idő egy óránál rövidebb időre történő díjfizetés esetén 5 perc, egy órára vagy annál hosszabb időre történő díjfizetés esetén 15 perc.

(4) A várakozási övezetekben közúti várakozóhelyeken a megengedett várakozási időtartamot túllépő gépjármű tulajdonosának pótdíjat kell fizetnie. A megengedett várakozási időtartam túllépése miatt kiszabott pótdíj az időtartam korlátozás leteltével újra kiszabható.

(5) A díjat, a díjkülönbözetet és a pótdíjat a tulajdonos önkormányzat felhatalmazásával rendelkező parkolásüzemeltető szedi be.

(6) Ha a várakozási díjkülönbözetet és a pótdíjat a jogosulatlan úthasználat időpontját követő tíz naptári napon belül nem fizették meg, a közút kezelője vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet (parkolásüzemeltető) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. § (5) bekezdése alapján a jogosulatlan úthasználat időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül köteles postára adni a díj- és pótdíjfizetési felszólítást a gépjármű tulajdonosának. A díj- és pótdíjfizetési felszólításban a befizetési határidőt is fel kell tüntetni.

(7) Ha a díj- és pótdíjfizetési felszólításban megjelölt határidőig a díjat és pótdíjat nem fizették meg, a közút kezelője vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet (parkolásüzemeltető) önállóan, saját nevében jogosult bírói úton érvényesíteni.

(8) A fizető várakozóhelyeken a várakozási díjkülönbözetre és a pótdíjra vonatkozó rendelkezéseket értelemszerűen kell alkalmazni.”

„47. § A várakozási övezetek díjtételeinél a következő területi felosztást kell alkalmazni:

- a) Kiemelt (K) díjtételű,
- b) I. díjtételű,
- c) II. díjtételű
- d) III. díjtételű

területek. A várakozási övezetek fenti díjtételekbe való besorolását jelen rendelet 4. számú melléklete tartalmazza.”

„48. § (1) A várakozási és a várakozási megváltási díjak kiszámításának alapja a III. díjtételű területen a személygépkocsi, az oldalkocsis motorkerékpár, a személygépkocsival vontatott pót- vagy lakópótkocsi után fizetendő óránkénti várakozási díj összege (a továbbiakban: várakozási díjalap).

(2) A várakozási díjalap mértéke 115 forint.

(3) A különböző díjtételű területeken a különböző járműfajták után óránként fizetendő várakozási díjak (a továbbiakban: alapidj) a következő szorzószámokkal kell megállapítani:

Járműfajták	Szorzószámok a			
	K	I.	II.	III.
Személygépkocsi, oldalkocsis motorkerékpár, személygépkocsival vontatott pót- vagy lakókocsi	4	3	2	1
Lakóautó, autóbusz, tehergépkocsi, vontató és az ezekkel vontatható pót- vagy lakókocsi	12	9	6	3

„53. § (1) A várakozási díjkülönbözet mértéke az adott területre érvényes egyórai várakozási díj.

(2) A díjfizetés nélküli várakozás miatt kiszabott pótdíj mértéke:

a) öt naptári napon belüli befizetés esetén az adott területre érvényes egyórai várakozási díj tízszerese,

b) öt naptári napon túli befizetés esetén az adott területre érvényes egyórai várakozási díj húszszorosa.

(3) A megengedett várakozási időtartam túllépése miatt kiszabott pótdíj mértéke az adott területre érvényes egyórai várakozási díj tízszerese.

(4) A fenti határidők számításába a kiszabás napja nem számít bele.”

Az Ör.3. vizsgált rendelkezései:

„9. § (1) A várakozási övezetek díjtételeinél a következő területi felosztást kell alkalmazni:

a) K1 díjtételű,

b) K2 díjtételű,

c) 1. díjtételű,

d) 2. díjtételű,

e) 3. díjtételű,

f) 4. díjtételű,

területek. A várakozási övezetek fenti díjtételekbe való besorolását jelen rendelet 4. számú melléklete tartalmazza.

(2) A várakozási övezetekben a várakozási díjak kiszámításának alapja a 2. díjtételű területen a személygépkocsi, a motoros tricikli, a háromkerékű segédmotoros kerékpár, a négykerékű segédmotoros kerékpár, az oldalkocsis motorkerékpár, a négykerékű motorkerékpár, a személygépkocsival vonatott pót- vagy lakópótkocsi és a 3500 kilogramm megengedett legnagyobb össztömeget meg nem haladó tehergépkocsi után fizetendő óránkénti várakozási díj, amelynek mértéke a BKV Zrt. egy utazásra érvényes vonaljegy árának megfelelő összeg (a továbbiakban: BKVA).

(3) A különböző díjtételű területeken, a különböző járműfajták után óránként fizetendő várakozási díjakat a következő szorzószámokkal kell megállapítani:

Járműfajták	Szorzószámok a					
	K1	K2	1.	2.	3.	4.
személygépkocsi, a motoros tricikli, a háromkerékű segédmotoros kerékpár, a négykerékű segédmotoros kerékpár, az oldalkocsis motorkerékpár, a négykerékű motorkerékpár, a személygépkocsival vonatott pót- vagy lakópótkocsi, 3500 kilogramm megengedett legnagyobb össztömeget meg nem haladó tehergépkocsi	2	1,5	1,25	1	0,75	0,5

„48. § (1) A várakozási díjkülönbözet mértéke az adott területre érvényes egyórai várakozási díj.

(2) A díjfizetés nélküli várakozás és a megengedett várakozási időtartam túllépése miatt fizetendő pótdíj mértéke:

a) öt naptári napon belüli befizetés esetén az adott területre érvényes egyórai várakozási díj tízszerese,

b) öt naptári napon túli, de kilencven naptári napon belüli befizetés esetén az adott területre érvényes egyórai várakozási díj harmincszorosa,

c) kilencven naptári napon túli befizetés esetén az adott területre érvényes egyórai várakozási díj ötvenszerese.

(...)

### III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

Az utólagos normakontrollra irányuló indítványok támadják a Kkt. 15. § (3) bekezdését, és az Ötv. 63/A. § h) pontját, mivel azok – az álláspontjuk szerint – korlátlan felhatalmazást adnak a fővárosi közgyűlésnek rendeletalkotási jogköre gyakorlására, és magasabb szintű jogszabályba ütközés címén vitatják az Ör.3. egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság elsőként a Kkt. 15. § (3) bekezdésével, valamint az Ötv. 63/A. § h) pontjával összefüggő alkotmányos aggályokat vizsgálta meg.

1.1. Az Alkotmány 58. §-a értelmében „[m]indenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

A nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában a helyváltoztatáshoz való jog többet jelent a mozgás fizikai értelemben vett szabadságánál: magában foglalja az országba belépés és visszatérés szabadságát, az ország elhagyását, és a letelepedés szabadságát, valamint e jogokkal összefüggésbe hozható diszkriminációmentes elbánást. Az Alkotmánybíróság a fentiek elfogadása mellett a mozgásszabadságra a személyi szabadság egyik megnyilvánulásaként tekint, amely a letelepedés és egyéb migrációs jogok mellett magában foglalja a közterületen való helyváltoztatás szabadságát is [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, 1993. 507, 510.; 1256/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 794.; 3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 61, 65.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 272.; 1538/B/1996. AB határozat, 1198, 1204.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 199, 213.; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197, 204.; 932/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1550, 1551.; 450/B/2000. AB határozat, ABH 2007, 2228, 2241.; 107/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2364, 2366–2367.; 282/B/2007. AB határozat, 2007, 2163, 2169.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3175–3176.]

Az Alkotmánybíróság a szabad mozgáshoz való joggal több alkalommal foglalkozott. A biztonsági öv kötelező használatát előíró rendeleti szabályozás alkotmányosságának vizsgálata kapcsán a helyváltoztatás szabadságával összefüggésben megállapította, hogy az „magában foglal-

ja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát” [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507, 510.]. Hasonló megállapítást tett a testület a vezetői engedély visszavonására vonatkozó szabályozás vizsgálata kapcsán született 3/1998. (II. 11.) AB határozatában is, amikor rámutatott arra, hogy a közlekedéssel összefüggő lényeges garanciákat, közvetlen és jelentős korlátozásokat az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján csak törvény állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyváltoztatás, azon belül a közlekedés szabadsága törvényi szintű szabályok előírásával, más alapjog, illetve alkotmányos cél érdekében korlátozható. Hivatkozott határozatában ilyen indokként jelölte meg a közúti közlekedés valamennyi résztvevője életének, biztonságának védelmét (ABH 1998, 61, 65.). A töretlen gyakorlat szerint tehát a törvényi szabályozást az indokolja, hogy a közlekedés rendjének, biztonságának biztosítására vonatkozó állami feladat az alapjoggal szoros összefüggést mutat. A szabályok megtartását a jogalkotó szintén törvényi szinten megfogalmazott jogkövetkezmények kilátásba helyezésével biztosítja. „A közlekedés szabadságát közvetlenül és elsődlegesen korlátozó normák tehát törvényi szintűek, az alacsonyabb szintű jogforrások e törvények alapján, azok előírásait részletezve tartalmazznak további rendelkezéseket” (ABH 1998, 61, 66.). A helyváltoztatás és azon belül a közlekedés szabadságának szabályozása tehát akkor alkotmányos, amennyiben gyakorlásának garanciáit, korlátozásának feltételeit, és terjedelmét törvény rendezi, a megfelelő felhatalmazás alapján megalkotott részletszabályok kiegészítő jellege mellett.

1.2. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése – figyelemmel a 8. § (4) bekezdésében foglaltakra is – a helyi önkormányzatok számára kötelezően nyújtandó közszolgáltatásként írja elő a helyi közutak fenntartását, valamint a 63/A. § *h*) pontja értelmében a fővárosi közgyűlés – egyéb közszolgáltatási feladatok mellett – köteles ellátni az illetékességi területén húzódó (országos és helyi) közutak fenntartásának, üzemeltetésének a feladatát, a tömegközlekedéssel kapcsolatos forgalomtechnikai feladatokat, és szabályozza a parkolással, parkolás-gazdálkodással összefüggő kérdéseket. Az Ötv.-ben megjelölt feladatok jelentős része az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás révén, azon belül az önkormányzati tulajdon, illetve ingatlanvagyon fenntartásával, fejlesztésével, működtetésével biztosítható (pl. piacok létesítése, fenntartása, hasznosítása, köztemetők létesítése, fenntartása, működtetése, országos és helyi közutak fenntartása, üzemeltetése).

Az önkormányzati tulajdon a köztulajdon egyik formája, olyan helyi „közjóság”, amelynek a magánjavakhoz viszonyítva fogalmi eleme a kollektív jelleg, ezért annak használatából – különös indok nélkül – nem lehet kizárni senkit. Tekintettel arra, hogy a helyi „közjóság” nem áll korlátlanul rendelkezésre, ezért ez a tény a fogyasztás és a hozzáférés biztosításának szabályozását, a használat, fogyasztás befolyásolását teszi szükségessé. Az önkormányzati tulajdon közösségi hozzáférést biztosítja az Ötv. 78. §-a akkor, ami-

kor a helyi közutakat az önkormányzati törzsvagyon forgalomképtelen vagyontárgyai közé sorolja.

A Kkt. 33. § (1) bekezdés *c*) pontja értelmében az önkormányzat a közút kezelője, aki a Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint mindenki számára köteles biztosítani a tulajdonában lévő közút közlekedési célú használatát, és a Kkt. 8. § (1) bekezdésében, valamint a 29. §-ában foglaltak szerint – többek között – köteles a közutak megépítésére, korszerűsítésére, forgalomba helyezésére, üzemeltetésére és forgalmi rendjének kialakítására.

1.3. Az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozata értelmében a közterületi parkolás a közterület közlekedési célú használata [ABH 1996, 285, 289–290.]. Ez tényszerűen azt jelenti, hogy a gépkocsi használója a gépkocsit időlegesen leállítja a közterület erre a célra kijelölt részén. A közterület tulajdonosa, egyben a közút kezelője fenntartja a közutakat, és – a helyi „közjóságnak” minősülő közút közösségi hozzáféréseinek biztosítása érdekében – kijelöli a parkolás lehetséges helyszíneit és a használat időtartamát, figyelemmel arra, hogy a közlekedés egyéb módjának akadályozása nélkül mindenki számára elérhetőek legyenek közúton a közintézmények, és egyéb közfunkcióval bíró szolgáltatások. Az előírások, amelyek szükségképpen felmerülnek a forgalom rendjének – ideértve a parkolás rendjét is – kialakítása során, ahhoz szükségesek, hogy ne csak kevesek, hanem mindenki számára biztosítható legyen az alapjog gyakorlása (1256/B/196. AB határozat, ABH 1996, 789, 799.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3177.). A közlekedő a közutat rendeltetésszerűen, közlekedési céllal, éppen másokra tekintettel veheti csak birtokba.

A közút – bizonyos esetektől eltekintve – díjtalanul is használható. Amennyiben a „nyugvó közlekedés” (1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3176.) díjfizetéshez kötött, úgy a díj lényegében nem más, mint egyike a lehetséges „készletű eszközöknek” (1256/H/1996 AB határozat ABH 1996, 789, 799.), amelyek a használat időtartamának mérséklésére szolgálnak, a véges javak megfontolt, gazdaságos használatára vonatkozó szabályok betartását hivatottak biztosítani. A jogszerűtlen használat (a díj meg nem fizetése, előre meghatározott időtartam túllépése) bírság fizetését eredményezi, amelynek (a teljesítéshez igazodó) mértéke kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy a közlekedőt felelős magatartásra szorítsa.

Megjegyzendő, hogy a járművel közlekedő számára a közlekedés nem csupán lehetőség, de urbanizált körülmények között elkerülhetetlen a közlekedésben való részvétel. Ugyanúgy, ahogy városias környezetben a háztartási hulladék elszállításában való közreműködés, a hulladék-szállítás igénybe vétele sem kerülhető el.

Az önkormányzat Ötv.-ben és Kkt.-ben meghatározott feladatát közhatalmi jogkörében eljárva, a közrend és a közlekedés biztonsága, mint alkotmányos érték védelme, azaz közérdek mentén teljesíti. A közlekedés biztonsága, mint alkotmányos érték tartalmát az Alkotmánybíróság a közlekedés szervezetségében, folyamatosságában, a polgárok életének, testi épségének, javainak megóvásában,

valamint a közlekedés színtérének, a környezetnek a védelmében határozta meg (1256/H/1996. ABH 1996, 789, 796.). Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiból az következik, hogy „[a] parkolás, illetve annak szabályozása révén a jogalkotási felhatalmazással élő önkormányzati testület, és a gépjármű használója között közjogi jogviszony jön létre” [1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 799.]. Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott, hogy a közhatalmi jogkörben eljáró közútkezelő önkormányzat – a fenti alkotmányos értékek mentén – szabályszegés esetén közlekedésrendészeti intézkedés (kérbilincs) alkalmazását írhatja elő. Közlekedésrendészeti, avagy más közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására azonban csak az arra jogszabályban feljogosított szerv jogosult, gazdasági társaság nem.

Több európai állam, és európai metropolis is közhatalmi oldalról, a véges javakkal való gazdálkodás igénye által vezérelve alakította ki szabályozását. Az Egyesült Királyságon belül, Angliában és Walesben 1991-től kezdődően végbement a korábban a büntetőjog keretei között kezelt közlekedéssel, ezen belül a parkolással kapcsolatos jogsértések „polgáriásítása” (a korábbi „parking offence” „parking contravention”-re változott). A közúti közlekedésről szóló, 1991-ben elfogadott törvény (Road Traffic Act 1991) – részletesen kidolgozott törvényi keretek között – a helyi önkormányzati szintre helyezte a részletszabályok kidolgozását. Mindez azonban nem változtatott azon a helyzeten, hogy a helyi közhatalom alkalmazottai útján (parking attendant) ellenőrzi a jogkövető magatartást, a jogszerűtlen magatartás bírságoló határozatot (Penalty Charge Notice) von maga után, amelynek jogszerűsége speciális bírósági eljárás és intézményi rendkeretei között vitatható. Megjegyzendő az is, hogy úgy a már említett közúti közlekedésről szóló törvény, mint a londoni helyi önkormányzatokról szóló 2000-ben elfogadott törvény is részletekbe menően és a brit főváros közlekedési helyzetére szabottan szabályozza a londoni parkolási viszonyokat („Road Traffic Act 1991”, Part III Traffic in London, illetve a „London Local Authorities Act 2000”, Part II Parking).

Hasonló „dekriminalizációs” folyamat figyelhető meg Franciaországban és Belgiumban is. A francia helyi önkormányzatokról szóló általános kódex (Code général des collectivités territoriales), valamint a közúti közlekedésről szóló kódex (Code de la route) rendelkezései szerint a parkolás közlekedésrendészeti kérdés, amellyel kapcsolatban állami (rendőrhatósági és jogkörében eljárva helyhatósági) feladatok merülnek fel. Ebben a rendszerben a prefektusnak (Párizsban a rendőrprefektus, dekoncentrált állami szerv) van alapvető szerepe a parkolási területek kijelölésében és a díj meghatározásában. A rendőrség és a csendőrség kikényszerítő szerepe mellett, a helyi önkormányzatok is csupán a központi döntések végrehajtásában vesznek részt. A helyi önkormányzatokról szóló általános kódex egy 2005-s módosításának tervezete kísérletet tett a központosított és büntetőjogias jellegű megoldások decentralizálására, de ezt a módosítást végül nem fogadták

el. A tervezethez fűzött bizottsági indokolás szerint (Assemblée nationale 4 mai 2005, n° 2233, <http://www.assemblee-nationale.fr>) a módosítás lényege éppen abban állt volna, hogy a helyhatóságokat választás elé állítja. A helyi önkormányzatok a törvénymódosítás révén választhattak volna: fenntartják az addig érvényesülő rendszert, emellett dönthettek volna úgy is, hogy a díj mértékének meghatározása, a jogszerűtlen parkolás jogkövetkezményei, a kikényszerítés és a követendő eljárás kellően részletes törvényi szabályait a helyi önkormányzat hajtja végre, közigazgatási, hatósági keretek között. A törvényi szabályok egyértelművé tették volna azt is, hogy a beszedett, illetve behajtott díjak és közigazgatási bírságok (redvances et pénalités de stationnement) közpénznek, meghatározott közcélokra az önkormányzatokhoz visszaosztott közpénznek minősültek volna.

Ez a tervezett francia „dekriminalizációs” folyamat ugyanakkor lezajlott Belgiumban, a 2003-ban elfogadott, 2004. márciusában hatályba lépett, törvényi szintű szabályozással.

1.4. Az indítványokban vizsgálni kért Kkt. a várakozással kapcsolatosan a díj és pótdíj megállapítására vonatkozó felhatalmazást rögzíti csupán 15. § (3) bekezdésében, valamint meghatározza a fizetési kötelezettség elmulasztásának esetére a szolgáltató cég által követendő eljárást. Ezen túl a 21. § (1) bekezdés *d)* pontja az üzemen tartó felelősségét állapítja meg a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó külön jogszabályok megsértése esetére.

A Kkt. rendelkezéseiből az következik, hogy a várakozás, a helyváltoztatáshoz, azon belül a közlekedéshez való jog részeként, közúton, illetve kijelölt közterületen csak díjfizetés ellenében gyakorolható. A Kkt. ugyanakkor nem rendezi egyértelműen a közútkezelő személyét, mivel 33. § (1) bekezdés *c)* pontja a helyi közutak esetében általánosságban jelöli meg az „önkormányzatot”, kilitére csupán a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 92. § (10) bekezdéséből lehet következtetni. Nem ad útmutatást arra, hogy milyen módon és körben jelölheti ki a közút kezelője a várakozásra díj ellenében igénybe vehető közterületeket, határozhat meg tilalmakat, dönthet az igénybe vétel időtartamáról, de a 15. § (3) bekezdésében a lehetséges „késztető eszközök”, illetve szankciók közül egyetlenként megjelölt díj (és pótdíj) jogi jellege és mértéke tekintetében sem tartalmaz rendelkezést. A Kkt. 15. § (5) bekezdésének szövegezése – a közlekedéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi CX. törvénnyel történő módosítás után – arra utal, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával szemben a jogalkotó kötelmi igényként tekint a díj és pótdíj intézményére, a közút kezelője ezért a Kkt. alapján nem közhatalomként jogosult érvényt szerezni a jogosulatlan várakozással kapcsolatosan keletkezett igényeinek. A Kkt. 15. §-a értelmében tehát a helyi közhatalom polgári jogi eszközökkel tudja a járművel közlekedőket a véges közjavaknak minősülő közutak megfontolt, gazdaságos használatára szorítani.

E szabályokat törvény helyett az indítványokban támasztott Ör.3. tartalmazza.

2.1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a közlekedést és ezen belül a közúti várakozást a közjog keretei között értelmezte, ugyanakkor az Ötv. szerint a közút tulajdonosa az önkormányzat. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint „[a] helyi képviselőtestület (...) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat (...)” Az önkormányzati tulajdon az Alkotmány 12. § (2) bekezdésén, a 13. § (1) bekezdésén és a 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontján alapuló alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a többi tulajdoni formához hasonló védelmet élvez, amely a tulajdonosi lét teljességének védelmét jelenti és a már meglévő önkormányzati tulajdon működtetésére vonatkozik. Az Ötv. az önkormányzat gazdasági alapjai között szabályozza az önkormányzat saját tulajdonát, költségvetési bevételeit, és önálló gazdálkodásának eredményét. A 78. § értelmében az önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll. Az önkormányzati vagyon elkülönítetten nyilvántartott része a törzsvagyon, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja, és amely forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat takar. A helyi közutak az Ötv. rendelkezése értelmében a törzsvagyon forgalomképtelen vagyontárgyai közé tartoznak.

Az Alkotmánybíróság 10/2002. (III. 20.) AB határozatában értelmezte az Ötv. 79. § (1) bekezdését. Megerősítette, hogy az önkormányzati törzsvagyon a kötelező önkormányzati feladatokhoz és hatáskör ellátásához, a közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását hivatott szolgálni és garantálni, az önkormányzati tulajdon ezért eleve a célhoz rendeltség „eredeti korlátjával” jött létre (ABH 2002, 474, 478.). Az önkormányzat tehát az Ötv.-ben előírt közfeladatait, a közszolgáltatásokat a tulajdonába tartozó vagyontárgyainak hasznosítása, a vagyonával, ezen belül a tulajdonával történő gazdálkodás révén teljesíti. Az önkormányzat önállóan, alkotmányban biztosított alapjogvédelmi garanciák mellett gazdálkodik tulajdonával, ezért az önkormányzat Alkotmányban biztosított alapjogát sérti az, ha az önkormányzati tulajdonú közút használatával kapcsolatban nem a képviselőtestület állapít meg díjat [28/2003. (VI. 2.) AB határozat, ABH 2003, 801, 808.]. E döntésében az Alkotmánybíróság az önkormányzat tulajdonosi védelmét kiterjesztette a helyi közút nem közlekedési célú használatára is.

2.2. A közút közlekedési – ezen belül parkolási – célú használatával összefüggésben keletkező jogviszony jellegét a bírói jogértelmezés alakította ki. A Legfelsőbb Bíróság a KPJE-ben a parkolást-üzemeltető és a jármű üzemben tartója közötti jogviszonyt magánjoginak minősítette. Megállapította, hogy a közterület fenntartása, a várakozó helyek kijelölése, a fizetendő díjak meghatározása az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerinti, a helyi közutalajdon működtetésével biztosított közszolgáltatás (KPJE IV. pont). A közlekedés és

ezen belül a parkolás tehát olyan igény, amely a helyi közhatalomra ellátási és/vagy ellátás-szervezési kötelezettséget keletkeztet. E törvényi kötelezettségnek az önkormányzat – a Kkt. 9/B. § (2) bekezdése alapján – maga, vagy maga által erre a feladatra létrehozott gazdasági társaság révén, közszolgáltatási szerződés, vagy koncesszióba adás útján is eleget tehet. A parkolás tehát – a KPJE értelmében – e közszolgáltatás igénybe vétele. A közszolgáltatás tartalma a közutak kiépítése, karbantartása, forgalmi rendjének biztonságos kialakítása, a közszolgáltatást pedig mindenki, megkülönböztetés nélkül jogosult igénybe venni.

Amennyiben a közúti közlekedés – és azon belül a közterületi várakozás – a fentiek szerinti közszolgáltatásnak minősül, és a közfeladat címzettje azt nem saját maga, hanem más gazdálkodó szervezet útján biztosítja, úgy háromszereplős viszony alakul ki: az önkormányzat, mint a közfeladat kötelezettje a közszolgáltatás „megrendelőjévé” válik, a közszolgáltatást igénybe vevő közlekedő pedig a szolgáltatást ténylegesen nyújtó társasággal kerül közvetlen szerződéses viszonyba. Az első szerződéses viszonyban az önkormányzat az ellátásszervezés kapcsán, közpénzen fenntartott közvagyonnal gazdálkodik, ugyanakkor az önkormányzattal szerződő társaság szolgáltatási kötelezettséget vállal. A második szerződéses viszonyban különös figyelmet igényel a közszolgáltatást kötelezően igénybe vevő kiszolgáltató fogyasztói helyzete.

2.3. A Kkt. 15. § (3) bekezdése, valamint az Ötv. 63/A. § *h)* pontja a közút kezelőjét a díj és pótdíj szedésére vonatkozó rendeleti szabályok megalkotására jogosítja, amely a 2.2. pontban részletezett, a szolgáltató és a fogyasztó között létrejövő szerződés alapvető, de csupán egyik tartalmi eleme. A vizsgált felhatalmazó rendelkezések delegálják a jogalkotás lehetőségét – és kötelezettségét – a közút kezelőként is eljáró képviselő-testületre. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „[a] végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit (...)”. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom gyakorlásának korlátait, kereteit, és a közhatalom gyakorlásának tekintette a jogalkotást is. Elvi jelentőségű megállapítása szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Ugyancsak a jogállamiság alkotmányos elve követeli meg azt, hogy „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., (a továbbiakban: Abh. I.); 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.].

A felhatalmazó rendelkezések mellett, hogy az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt alapjog gyakorlását érintik, a KPJE-beli szerződéses értelmezésre tekintettel alkotmányosan védett jogot, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésére visszavezethető szerződési szabadság jogát is korlátozzák. A Ptk. 226. § (1) bekezdése értelmében ugyanis „[j]ogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek”. Az Ör.3. a közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos szerződés feltételeit szabályozza – azaz a felek szerződési szabadságát korlátozza – akkor, amikor meghatározza, hogy a főváros mely közterületét, milyen időtartamban és milyen mértékű várakozási díj ellenében, avagy milyen kedvezményezett helyzetben veheti birtokba a közlekedő személy. A Ptk. 685. § a) pontja viszont „a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között” tekinti jogszabálynak az önkormányzati rendeletet.

Az Alkotmánybíróság Abh.1.-ben egységesített, és azután következetesen alkalmazott gyakorlata értelmében az önkormányzati közszolgáltatások biztosításával és igénybe vételével összefüggésben keletkezett jogviszonyok szabályozására adott törvényi felhatalmazásnak a szabályozandó jogviszonyok specialitására is figyelemmel kell lennie. Az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybe vételéről szóló 1995. évi XLII. törvény díjmegállapítására vonatkozó felhatalmazó rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán a jelen ügyben is követendő megállapításokat tett. Hangsúlyozta, hogy a szolgáltatás nyújtására és/vagy annak megszervezésére kötelezett önkormányzat lényegében árhatósági jogkört gyakorol, amikor a közszolgáltatás igénybe vételével létrejövő polgári jogi szerződés ellenszolgáltatásra (díjra) vonatkozó szabályait rendeletben jogosult megállapítani. Ilyenkor a törvényi felhatalmazó rendelkezés funkciója, hogy a kiszolgáltató helyzetben lévő fogyasztókat védje a díj mértékében gazdaságilag érdekelt önkormányzattal, és a monopolhelyzetben lévő szolgáltató céggel szemben. A semleges törvényi szabályozás ezért a kiszolgáltató fogyasztók érdekvédelmének egyik garanciája (ABH 1999, 90, 96.). Az Abh.1. megállapította azt is, hogy az önkormányzati jogalkotó – a Ptk. 226. § (1) bekezdése és 685. § a) pontja alapján – szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet (ABH 1999, 90, 94–96.).

Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-ben és korábbi, illetve későbbi – vízdíjjal, szennyvízdíjjal, hulladékszállítás díjával stb. kapcsolatos helyi szabályokra vonatkozó – határozataiban is hangsúlyozta, hogy a polgári jogi jogviszony keretei közötti közszolgáltatás esetében a jogállamiság alkotmányos elve alapján az önkormányzati szabályozáson számon kérhető kötelezettség a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége. A díj mértéke nem szakadhat el a nyújtott közszolgáltatástól, azaz nem lehet önkényes [pl.: 26/1997. AB határozat, ABH 1997, 482, 485–486.;

1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 860.; Abh. ABH 1999, 90, 96.; 9/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 400, 403.; 39/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 463, 466–467.; 26/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 927, 930.]. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtetteket a jelen esetben is irányadónak tekinti.

A Kkt. 15. § (3) bekezdése és az Ötv. 63/A. § h) pontja a fentiekben részletezett indokok alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Részben azért, mert a törvényi rendelkezések nem határozzák meg a díjmegállapítás kereteit, szempontjait, és korlátait, ami a fővárosi közgyűlés (és az önkormányzati képviselő-testületek) jogalkotói jogkörét önkényessé teszi. Részben pedig azért, mert a felhatalmazó rendelkezések nincsenek tekintettel sem az önkormányzatok díjmegállapításban fennálló és a szolgáltató kilététől független, tagadhatatlan gazdasági érdekeltiségére, sem pedig az önkormányzatok árhatósági funkciójára, amely a közszolgáltatást igénybe vevők, a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálná. Mindezen indokok alapján megállapítható, hogy a jogalkotói hatáskör kereteit illetően nem érvényesülnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó követelmények, azaz a jogalkotó közhatalom, a (fővárosi közgyűlés) tevékenységét – a törvényi felhatalmazások tartalma miatt – nem tudja alkotmányosan gyakorolni. Az ilyen, korlátok nélküli és a közszolgáltatások biztosításának speciális körülményeit figyelmen kívül hagyó felhatalmazás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

3. Bár az indítványok a Kkt. 15. § (3) bekezdésében és az Ötv. 63/A. § h) pontjában adott törvényi felhatalmazás alkotmányellenességét állították, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárás keretében folytatott vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a felhatalmazó törvények nem csupán a díjjal és pótdíjjal kapcsolatosan aggályosak. A jelen határozat III. 1. és 2. pontjában kifejtett indokok arra utalnak, hogy a jogalkotó nemcsak a díjszabásra vonatkozó felhatalmazás tekintetében, hanem a közúton járművel történő várakozással keletkező jogviszony egészének törvényi szabályozásával maradt adós.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. §-a alapján hivatalból vagy bárki indítványára 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 eddigi gyakorlatában különböző esetkörökben állapított meg alkotmányellenességet az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva. Mindegyikben azonos volt azonban az a körülmény, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az előidézett alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. A két konjunktív feltétel fennáll, „(...)”, 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.], avagy akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.], vagy amennyiben az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–206.], illetve ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés állapítható meg, 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” [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Ahogy arra a jelen határozat már utalt, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a közutak közlekedési célú használatával kapcsolatosan keletkező jogviszonyokat az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében megfogalmazott helyváltoztatás, illetve közlekedés szabadságára visszavezetve közigazgatási jogviszonyként értelmezte, amely akár közlekedésrendészeti intézkedések útján is korlátozható. Ezzel szemben a bírói gyakorlat, az Alkotmányban megfogalmazott önkormányzati alapjogokra visszavezethetően a parkolást magánjogi keretek között értelmezte. Ebben az esetben a jogszabályok az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szabályozott piacgazdaság lényegi elemét adó, és alkotmányosan védett jogot, a szerződési szabadságot is korlátozzák [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55–56.].

Abban az esetben, amennyiben a jogalkotó közigazgatási, közlekedés-igazgatási kérdésként kívánja kezelni a járművel történő közterületi várakozást, a jogalkotónak meg kell teremtenie a jelenleg hiányzó intézményi és eljárási rendet, amely lehetőséget ad arra, hogy a közutakon járművel közlekedőket gazdaságos és felelős, a biztonságot és mindenki jogait szem előtt tartó magatartásra lehessen szorítani. Ugyanakkor a szabályszegésért fennálló felelősséget, avagy a jogszerűtlen hatósági fellépést megfelelő garanciákkal biztosított eljárásban lehessen tisztázni. A Kkt. jelenlegi szabályozása elmulasztotta a „nyugvó közlekedés” ezen kereteit megteremteni.

A jogalkotó azonban nem adta meg azokat a törvényi kereteket sem, amelyek között az önkormányzat (fővárosi közgyűlés) jogosult és köteles a közszolgáltatás biztosítása, avagy megszervezése kapcsán szükségképpen megkötendő szerződéses viszonyokat rendezni. A szerződési szabadság közhatalommal történő korlátozásának garanciájaként és figyelemmel a Ptk. 198. § (2) bekezdésére, a 226. § (1) bekezdésére, valamint a 685. § a) pontjában foglaltakra is a törvényalkotónak kell meghatározni úgy a közfeladat kötelezettje és a szolgáltatást végző gazdálkodó szervezet, mint a szolgáltató és a fogyasztó

közötti szerződéses viszony legfontosabb elemeit. A törvényalkotónak kell meghatározni a szerződéskötés alanyait (mely gazdálkodó szervezetek válhatnak szolgáltatóvá, illetve ki a szolgáltatás alanya, azaz a díj- és pótdíj-fizetés kötelezettje), a szerződés kötelező tartalmi elemeit (a szolgáltatót terhelő törvényi kötelezettségeket, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának elvére figyelemmel a díj- és pótdíjmegállapítás szempontjait), esetleges időbeli korlátait, a szerződésszegés – esetlegesen a Ptk.-hoz képest speciális – jogkövetkezményeit. Az önkormányzati jogalkotó csak ilyen törvényi környezetben tehet eleget alkotmányosan delegált jogalkotói hatáskörének.

4. Az Alkotmánybíróság több összefüggésben szembeült olyan helyzettel, ahol az alkotmányellenesség miatt megsemmisített felhatalmazó rendelkezés alapján jogszabály alkotmányosságáról kellett állást foglalnia. A jelen esetben az Alkotmánybíróság a Kkt. 15. § (3) bekezdését, valamint az Ötv. 63/A. § h) pontját azok alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. A továbbiakban tehát abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a felhatalmazó rendelkezések megsemmisítése érinti-e az Ör.3. érvényességét.

Korábbi döntésében az Alkotmánybíróság megállapította: „Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazása alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett” (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527–528.). E megállapítás értelmében, önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem teszi kétségessé a „felhatalmazott” jogalkotó felhatalmazásának alkotmányosságát: a felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor a „felhatalmazó” jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el. Amennyiben azonban e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan.

Az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdései értelmében az önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatos központi kategória az autonómia. A rendeletalkotói jogkör gyakorlása tekintetében ez azt jelenti, hogy az önkormányzat képviselő testülete nem csak végrehajtó jelleggel alkothat jogszabályt. Erre mutatott rá a testület az Ör.1. – a jelenlegi jogalaptól eltérő – alkotmányossági vizsgálata kapcsán az 1256/B/1996. AB határozatában, amikor a kerékbilincsre vonatkozó rendelkezéseket felhatalmazás hiányában is, közterület-védelmi – parkolás-gazdálkodási intézkedésként alkotmányosnak minősítette (ABH 1996, 789, 798.).

Az Alkotmánybíróság összefoglaló, „konszolidáló” igényű 17/1998. (V. 3.) AB határozatában is egyértelművé tette a fentieket: az önkormányzat helyi közügyekben kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül, kiegészítő jelleggel alkothat magatartási szabályokat, azok azonban nem lehetnek ellentétesek országos szintű szabályozással (ABH 1998, 155.).

A jelen esetben a fővárosi közgyűlés – a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint – polgári ügylettel kapcsolatos szabályokat alkotott, ezért nem „helyi közügyben”, hanem szükségképpen delegált jogkörben járt el. A felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenessége így kihát a felhatalmazáson alapuló jogszabály alkotmányosságára is. Ezen okok miatt szükségtelen volt az Ör.3. és a Ptk., a Pp., valamint az R., mint magasabb szintű jogszabály meghatározott rendelkezései közötti összhang vizsgálata, az Ör.3. megalkotásakor ugyanis a fővárosi közgyűlésnek nem volt alkotmányos felhatalmazása a jogalkotásra.

A kifejtettek értelmében az Alkotmánybíróság megállapította a Kkt., és az Ötv. felhatalmazó rendelkezéseinek, valamint az Ör.3. hatályos rendelkezéseinek alkotmányellenességét, egyúttal alkotmányellenes mulasztás miatt a parkolás teljes körű, immár alkotmányos szabályozásának megalkotására hívta fel a jogalkotót.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisített jogszabályt „az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni”. A 43. § (4) bekezdése ugyanakkor felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke miatt más időponthoz kösse az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését. A jelen esetben az Alkotmánybíróság az érintett jogviszonyok sokaságára tekintettel, a jogbiztonság elve alapján, az alkotmányellenes szabályozás megsemmisítését és a jogalkotói mulasztás megszüntetésének kötelezettségét jövőbeli időponthoz kötötte. Az alkotmányellenes és megsemmisített jogszabályok ezért olyan határidővel veszítik hatályukat, amely a törvényalkotó szándéka szerint kialakított törvényi és esetleges fővárosi közgyűlési szabályozás megalkotásához feltehetőleg szükséges és elegendő.

5. Az indítványok között fellelhető bírói kezdeményezések az Ör.1. díjmegállapító rendelkezéseit, valamint az Ör.2. 41. § (2) bekezdését és 53. §-át támadják. A bírói érvelés szerint az Ör.1. és az Ör.2. rendelkezései a Ptk. 205. és 216. szakaszaival, valamint 209/B. §-ával ellentétesek.

Az Ör.1., az Ör.2. és az Ör.3. összevetéséből kiviláglik a tartalmi hasonlóság, ideértve a megalkotásuk alapját képező törvényi felhatalmazó rendelkezések szövegszerű azonosságát is. A felhatalmazó törvényi rendelkezések és ezzel összefüggésben az Ör.3. alkotmányellenessége utólagos normakontroll eljárásban megállapítást nyert, ugyanakkor a bírói kezdeményezésben vizsgálni kért Ör.1. és Ör.2. már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság – alkotmányellenességük megállapítása mellett – kizárta az Ör.1. 27. és 28. szakaszainak, valamint az Ör.2. 41. § (2) bekezdésének és 53. §-ának perbeli alkalmazhatóságát.

Ugyanezen okból tekintette megalapozottnak az Alkotmánybíróság az Ör.1. 28. § (4) bekezdésének alkotmányellenességére és perbeli alkalmazhatóságának kizárására irányuló – határidőben érkezett – alkotmányjogi panaszt is.

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

Budapest, 2009. november 17.

*Dr. Paczolay Péter 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. Kovács Péter s. k.,* alkotmánybíró  
*Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,* alkotmánybíró

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

#### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével: a Kkt. 15. § (3) bekezdése, valamint az Ötv. 63/A. § *h*) pontja megsemmisítésével, és ezért a Fővárosi Közgyűlési rendeletek (Ör.1.; Ör.2., Ör.3.) alkotmányellenességének megállapításával sem.

1. Egyetértek a határozat indokolásának alapvető megállapításával, azzal, hogy a közterületi parkolás szabályozása alkotmányosságának megítélésénél az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt mozgásszabadságból kell kiindulni. A közterületen való közlekedés ennek az alapjognak a gyakorlása, lévén ez a legalapvetőbb szabadságjogok egyike, az egyén szabadságának egyik elemi biztosítója. Az ember térbeli lény, cselekvéséhez – egyáltalán létezéséhez – térre van szüksége. Ez azt jelenti, hogy az ember csak valamilyen területen létezik. A mozgásszabadság joga magában foglalja az egyén tetszése szerinti egyik pontról a másikra történő eljutást, a közterület, benne a közút (ami a járdát is magában foglalja) ehhez szükséges használatát, illetve a közterületen való tartózkodás jogát. A mozgás szabadsága értelemszerűen csak a közhasználatú területek használatára jogosít, amelyek a magánlakások egymás közötti, vagy más közterülettel való kapcsolatát, továbbá a közterületek közötti átjárhatóságot biztosítják. Ezt a jogot az egyén valamilyen közlekedési eszközzel vagy anélkül is gyakorolhatja. A közterület – és így a közút – használatára mindenki jogosult, de természetesen csak mások hasonló jogának tiszteletben tartásával gyakorolhatja – a közút kisajátítására senkinek nincs alanyi joga.

A közúti közlekedés szabályozásának alkotmányos feladata éppen az előbb említett követelmények kielégítése. Ebből az is következik, hogy a közúti közlekedés – benne a gépjárművel történő közlekedés – szabályozása a közterületen az egyén és az állam (közhatalom) közötti viszony, hiszen a közút – jelentéktelen kivételektől eltekintve – állami kezelésben van. A közutak kezelői a mai Magyarországon többnyire a helyi önkormányzatok, az állam helyi szervei, s mint ilyenek, kötelesek az alapjogok tiszteletben tartására. Hozzátehetjük, hogy az utak fenntartása az állam – és amióta elkülönült az állam egyéb funkcióitól, a közigazgatás – egyik legrégebbi hagyományos feladata.

A közutak használatának szabályozása ezért a közjogba tartozik, ebben a törvényhozó sem dönthet másként. Ezért úgy gondolom, hogy a határozatban ki kellett volna mondani, hogy a közúti közlekedés szabályozása közjogi – alapjában alkotmányjogi, részleteiben közigazgatási jogi – kérdés, amit a szabályozásnak egyértelműen tartalmaznia kell. A közúton közlekedők nem állhatnak magánjogi kapcsolatban a közút kezelőjével: ha ez valóban így lenne, egy közparkban vagy sétálóutcán tett séta ajándékozási (vagy szíveségi használati) szerződésnek minősülne. A törvényhozó a kifejtettek miatt nem is választhat más megoldást, mint a közúti közlekedés közigazgatási jogi szabályozását [amint ezt az Alkotmánybíróság korábban, 31/1996. (VII. 3.) AB határozatában (ABH 1996, 285, 291.) is kimondta].

2. A közutak használata – így a parkolás – a kifejtettek szerint nem helyi közszolgáltatás, hanem egy alkotmányos jog gyakorlása. Helyi közszolgáltatásnak legfeljebb a közutak fenntartása tekinthető. Az ügyi szakigazgatás körébe tartozó feladatok egyébként szerzeágazóak és sokrétűek. Ide tartozik a klasszikus értelemben vett útépítés, a közutak fenntartása – értve ezalatt a kátyúzást, a burkolat repedésinek, egyéb sérüléseinek javítását, az útburkolati jelek festését, a közúti jelzőtáblák, egyéb közúti jelzések pótlását stb. – az ügyi igazgatási tevékenység (útkezelői hozzájárulások kiadása, statisztikák és tanulmányok készítése, forgalom-megfigyelés, forgalomszámlálás stb.), valamint a jelen határozat szempontjából releváns forgalomszabályozás is.

A közutak használatának szabályozása – amelynek egy része a várakozási szabályok megállapítása, a közúti parkolóhelyek kijelölése – a közútkezelő közigazgatási feladata. A közút használatának általános szabályait a Kkt. és az azon alapuló számos jogszabály – különösen a KRESZ – tartalmazza. Az egyes közterületek, illetve közutak használatának szabályait elsődlegesen a közutakon elhelyezett jelzések (táblák, stb.) határozzák meg. A közúti jelzőtáblák – ahogy a közlekedést szabályozó jelzőlámpák is – lényegében hatósági rendelkezések (határozatok), amelyeknek betartása közigazgatási jogi kötelezettség. Ilyen a díjfizetéshez kötött, közúton történő várakozás is, amely a közúti közlekedés része („közlekedési esemény”); ennek feltételeit a közúti jelzőtáblák határozzák meg. E szabályok betartásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása kifejezetten rendészeti, közigazgatási feladat.

A közlekedés közigazgatási jogi szabályozásának része a közutak használatáért fizetendő díjak szedése. Ezért nem értek egyet a határozat azon részével, amely a Kkt.-nek a közút kezelőjét erre felhatalmazó rendelkezését – a Kkt. 15. § (3) bekezdését – megsemmisíti. A közút használatáért – az itt vizsgált esetben a gépjárművel való várakozásért (KRESZ 41. §) szedett díjra mindazok a korlátok állnak, amelyek a közigazgatási díjakkal kapcsolatban az Alkotmányból és az Alkotmánybíróság erről szóló gyakorlatából következnek. Ezek a korlátok azonban nem magánjogiak, hanem egyértelműen közjogiak.

3. A közúthasználat közjogi jellegéből következik, hogy a jelenlegi várakozási (parkolási) szabályozás fő alkotmányos problémája a közjogi és a magánjogi elemek keveredése, amely arra vezet, hogy közhatalmi (elsősorban rendészeti) feladatokat közterületen rendszeresen és jogszabályban feljogosítva magántársaságok látnak el. A közigazgatásban nem ismeretlen egyes hatósági, adott esetben rendészeti feladatok magánszemélyekre bízása – mint a humán- és állategészségügyben –, de ezekben az esetekben a közigazgatási funkció a magánszemély különleges szaktudásán (orvos, állatorvos) alapul. Ilyen esetekben – a Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja szerint – a közigazgatási hatósági eljárás szabályai lennének irányadók – amiről itt szó sincs.

Ebből következik, hogy a díjak beszedése és a várakozási szabályok betartásának ellenőrzése közlekedésrendészeti feladat, amely nem bízható a magánjog szerint működő társaságokra. A közúton történő várakozás minden esetét ugyanis – jelenleg a Kkt. 48. § (3) bekezdés a) pontjának 9. alpontjában kapott felhatalmazás alapján – a KRESZ 41. §-a szabályozza. A KRESZ 41. § (4) bekezdése szerint:

„[v]árakozást ellenőrző óránál munkanapon 8 és 18 óra, szombaton 8 és 14 óra között – ha pedig jelzőtábla [17. § (1) bek. e) pont] ettől eltérő időszakot jelöl meg, ebben az időszakban – csak az óra működtetésével és legfeljebb az órával jelzett időtartamig szabad várakozni. Lejárt órát a jármű eltávozása nélkül ismételtelen működésbe hozni tilos”.

Aki ezt a szabályt megsérti, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 54. §-a szerinti szabálysértést követi el, ahol is a várakozási szabályok megsértése esetén a rendőrség és a közterület-felügyelő is helyszíni bírságot szabhat ki. A mai jogi szabályozás szerint tehát a gépjárművel történő díjfizetés nélküli várakozás szabálysértés, és nem a „szerződési szabadság” korlátozása vagy magánjogi deliktum. A közúton történő várakozás szabályainak kikényszerítése ennek megfelelően nem is történhet magánjogi eszközökkel. Természetesen a magántulajdonban álló várakozóhelyek – pl. a mélygarázsok vagy parkolóházak – jogi megítélése egészen más, mivel ezek nem „közutak”, igénybevételek nem is minősül a KRESZ szerinti várakozásnak. (Ezen az sem változtat, hogy az ezen belüli közlekedés rendjére általában a KRESZ szabályai alkalmazandók, mert itt a KRESZ szabályok érvényesége többnyire az üzleti feltételeken alapul.)

4. A fent elmondottak szerint a Kkt. 15. § (3) bekezdését nem tartom alkotmányellenesnek, mert nem alkotmányellenes a közút használatáért díj szedésére való felhatalmazás. Alkotmányellenesnek tartom viszont a díjbeszedés jogi feltételeit, ezért – a szoros összefüggés miatt – a Kkt. 15. § (5) és (6) bekezdésének „vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet” részét kellett volna megsemmisítenie az Alkotmánybíróságnak. Ez törvényesíti ugyanis a jelenlegi magánrendőrségi rendszert, amennyiben a parkolási társaságok – mint „megbízott gazdálkodó szervezetek” – ténylegesen rendészeti, azaz közhatalmi feladatokat látnak el, megfelelő jogi szabályozás nélkül. A közlekedés rendjének fenntartása – beleértve a közlekedéshez tartozó várakozást is – közigazgatási rendészeti feladat; ezért ezt a feladatot a törvény által létrehozott közigazgatási szerv hatáskörébe kellene utalni.

A díjak mértékének megállapításával kapcsolatban is a közjogi mérce az irányadó: a parkolási díjak funkciója a közlekedők magatartásának (közvetett) szabályozása, amelynek alkotmányos célja csak az lehet, hogy a mindenkiket megillető szabadságjogot mások hasonló jogának indokolatlan sérelme nélkül mindenki gyakorolhassa. Ez a gépjárművel való várakozás időtartamának korlátozása mellett még a díjfizetési kötelezettséget is szükségessé teheti, amiről a közlekedés-szabályozó közigazgatásnak – legtöbbször a helyi önkormányzatnak – kell döntenie. Indokolt lehet e szabályozás keretének törvényi meghatározása, ennyiben a mulasztás megállapításával is egyetértek, azzal viszont nem, hogy a közjogi eszközöket a törvényhozó magánjogiakkal is helyettesítheti.

Budapest, 2009. november 17.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 148/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 162. számában.

## 110/2009. (XI. 18.) 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 személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény – a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló

2009. évi LXXVII. törvénnyel megállapított – 2010. január 1-jétől hatályos 1. § (3) bekezdésének második mondata, 3. § 75. pontja, 11. § (1) bekezdés a) pontja, 29. § (1) és (3)–(4) bekezdései, 47. § (2) bekezdésében a „növelve az adott bevételre tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés összegével” szövegrésze, valamint 49. § (12) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek – a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvénnyel megállapított – 2010. január 1-jétől hatályos 33. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Krátv.), valamint a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek (a továbbiakban: Szja tv.) a Krátv.-vel módosított, 2010. január 1-jétől hatályos egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványok a Krátv. által bevezetett adóalap-kiegészítésre vonatkozó szabályozás alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elve és a 70/I. §-ban foglalt arányos közteherviselés követelménye alapján vitatták.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. A kifogásolt, 2010-től hatályos alapelvi szintű szabályozás értelmében a magánszemélyek jövedelemadóztatása keretében az adó alapja a jövedelem és az adóalap-növelő tételek összege [Szja tv. 1. § (3) bekezdés]. Az Szja tv. 29. § (1) bekezdése ezzel összhangban rögzíti, hogy az összevont adóalap az adóévben adókötelezettség alá eső valamennyi önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem és a (3)–(4) bekezdés szerinti adóalap-növelő összeg. Az adóalap-növelő összeg az (1) bekezdés szerinti jövedelem – kivéve, ha az adóterhet nem viselő járandóság – után a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló törvény szerinti, a társadalombiztosítási járulék általános mértékével megállapított összeg, illetve biztosítási kötele-

zetség hiányában az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvény szerinti, az összevont adóalapba tartozó jövedelmet terhelő egészségügyi hozzájárulás mértékével megállapított összeg.

Az egyik indítványozó szerint az az általános felhatalmazás, mely meg nem szerzett jövedelmek adóztatására ad lehetőséget a jogalkotó számára, sérti a rendeltetésszerű joggyakorlásnak a jogalkotás folyamatában való érvényesülését, s ezáltal a jogbiztonságot.

Egy másik indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 40. § (1) bekezdésének, s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott. A Jat. megjelölt szabálya értelmében a törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait. Az indítványozó szerint a jogalkotó semmilyen indokát nem adta, mi tette szükségessé a nemzetközi gyakorlattól is eltérő, szakmailag megalapozatlan szabályozást.

Előadta továbbá, hogy az adóalap-kiegészítés (adóalap-növelő tétel) az Szja tv. rendszerében nem tartozik a jövedelem körébe [lásd különösen az Szja tv.-nek a Krátv.-vel módosított s 2010. január 1-jétől hatályos 1. § (3) bekezdését és 4. § (1) bekezdését]. Az Szja tv.-nek a Krátv. 2. § (3) bekezdésével módosított 3. § 75. pontjában azonban a jogalkotó fogalomzavarba került, miután „a magánszemély összes jövedelme az adóévben” fogalomba az adóalap-kiegészítést tartalmazó összevont adóalapot is bevonta. Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések ezért jogbizonytalanságot okoznak, mely ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság követelményével.

Az Szja tv.-nek a Krátv. 11. §-ával megállapított 29. § (4) bekezdése vonatkozásában az indítványozó sérelmezte, hogy fennáll a lehetősége annak, hogy az adóalap-kiegészítést nem a jövedelem megszerzése időpontjában, hanem az adóév végén hatályos társadalombiztosítási járulék, illetve egészségügyi hozzájárulás mértéke alapján kell kiszámítani. Ezáltal előfordulhat, hogy amennyiben év közben a kulcsok növekednek, akkor visszamenőleges adókötelezettség keletkezik korábban már megszerzett jövedelem vonatkozásában. Ez pedig sérti a Jat. 12. § (2) bekezdését.

Az Szja tv.-nek az adó mértékét meghatározó 30. §-a az indítványozó meglátása szerint ellentétes a Jat. 18. §-ával, mely előírja, hogy a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A fenti rendelkezés azért nem felel meg e követelménynek, mert bár az adót (az összevont adóalapot képező) jövedelmek után kell megfizetni, az *a)* és *b)* pont az adóalap-kiegészítésre is vonatkozik. Vagyis az adót valójában nem csupán a jövedelmekre, hanem a kiegészítő adóalapra is meg kell fizetni. A jövedelemre vetített adófizetési kötelezettség ténylegesen tehát nem 17%, hanem 21, 59%.

3. Az indítványozók meglátása szerint az adóalap-kiegészítés azért ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, mert az nem áll semmiféle kapcsolatban az adóalanyok által

megszerzett jövedelemmel. Azaz, olyan tételek adóalapba történő bevonására kerül sor, amelyek nem minősülnek ténylegesen megszerzett jövedelemnek. A társadalombiztosítási járulékot, illetve az egészségügyi hozzájárulást a foglalkoztató fizeti a foglalkoztatott (biztosított) után, melynek ugyan az alapja a biztosított adóalany személyi jövedelemadóval és járulékokkal nem csökkentett jövedelme, ennek az összegnek a befizetése azonban nem befolyásolja az adóalany nyugdíj- és egészségügyi ellátását.

Az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggésben az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy a közterhekhez való hozzájárulás erősen torzul az adójóváírásra vonatkozó szabályok folytán. E kedvezmény ugyanis csak a bérjövdelemre vonatkozik, a magánszemély által megszerzett megbízási díjra már nem.

A fentiek alapján az indítványozók az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos 1. § (3) bekezdése, 29. § (1) és (3)–(4) bekezdése, 47. § (2) bekezdése utolsó mondata (helyesen: „növelve az adott bevételre tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés összegével” szövegrésze), valamint 49. § (12) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az egyik indítványozó a Krátv. 1. § (1) bekezdése, 2. § (3) bekezdése, 6. §-a, 11. §-a és 15. §-a alkotmányellenességének megállapítására terjesztett elő indítványt. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [legutóbb: 80/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABK 2009. július, 913, 914.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a vizsgálatot az Szja tv. vonatkozó rendelkezései tekintetében végezte el.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása folyamán észlelte, hogy az indítványok benyújtását követően a Krátv.-nek az Szja tv.-t módosító, s a jelen ügyben érintett egyes rendelkezéseit az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította. A módosítások azonban az indítványokban felvetett alkotmányossági problémákat érdemben nem befolyásolták. Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a Módtv. által megállapított szöveg vonatkozásában folytatta le.

5. Az Alkotmánybíróság beszerezte a pénzügyminiszter véleményét.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”  
„70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jö-

vedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. Az Szja tv. indítvánnyal érintett, 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezései:

„1. § (3) Az adó alapja az adóköteles bevételből megállapított, e törvény rendelkezései szerinti levonásokkal csökkentett jövedelem és az adóalap-növelő tételek összege.”

„3. § 75. A magánszemély összes jövedelme az adóévben: a magánszemély adóbevallása, illetve a munkáltatói adómegállapítása szerinti összevont adóalap és külön adózó valamennyi jövedelem, illetve bevétel együttes összege, azzal, hogy

a) a vállalkozói személyi jövedelemadózást alkalmazó egyéni vállalkozónál az e tevékenységére tekintettel megállapított, az összevont adóalapba tartozó adóalapot és a vállalkozói osztalék alap külön adózó részét kell együttesen figyelembe venni;

b) nem kell beszámítani az ingatlan átruházásából származó, az összevont adóalapba nem tartozó jövedelmet;

c) be kell számítani az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás alapjául jogszerűen figyelembe vett bevételt is.”

„11. § (1) A magánszemély adóévenként

a) adóbevallást köteles benyújtani az adóhatósághoz (önadózás), amelyben bevallja az összevont adóalapját és az adóévben megszerzett, bevallási kötelezettség alá eső külön adózó valamennyi jövedelmét, bevételét, az adót, valamint – a kifizető(k) által és az általa megállapított, levont, megfizetett adó, adóelőleg beszámításával – a befizetendő vagy visszajáró adókülönbözetet, vagy”

„29. § (1) Az összevont adóalap az adóévben adókötelezettség alá eső valamennyi önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem, továbbá átalányadózás esetén az egyéni vállalkozói, a mezőgazdasági kistermelői bevételből az átalányban megállapított jövedelem és a (3)–(4) bekezdés szerinti adóalap-növelő összeg. Az adóterhet nem viselő járandóságot a kifizetése (juttatása) időpontja szerint kell adóalapként figyelembe venni. Ha a jövedelem után a magánszemély kötelezett a társadalombiztosítási járulék, az egészségügyi hozzájárulás megfizetésére (kivéve, ha azt költségként számolja el, vagy azt számára megtérítették), a (3)–(4) bekezdés alkalmazásában jövedelemnek a megállapított jövedelem 78 százalékát kell figyelembe venni.

(...)

(3) Az (1) bekezdésben említett adóalap-növelő összeg az (1) bekezdés szerinti jövedelem – kivéve, ha az adóterhet nem viselő járandóság – után a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló törvény szerinti, a társadalombiztosítási járulék általános mértékével megállapított összeg, illetve biztosítási kötelezettség hiányában az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvény szerinti, az összevont adóalapba tartozó jövedelmet terhelő egészségügyi hozzájárulás mértékével megállapított összeg (bármelyik a továbbiakban: adóalap-kiegészítés).

(4) Az adóalap-kiegészítés összegét a (3) bekezdés szerint az adóbevallásban/munkáltatói elszámolásban az adó-

előleg megállapításánál figyelembe vett adóalap-kiegészítéstől függetlenül kell megállapítani.”

„33. § (1) A számított adót adójóváírás csökkenti, amely

a) az adóévben megszerzett bér és az arra tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés együttes összegének 17 százaléka, de legfeljebb jogosultsági hónaponként 15 100 forint, feltéve, hogy a magánszemély összes jövedelme az adóévben nem haladja meg a (3) bekezdésben meghatározott jogosultsági határt, vagy (...).”

„47. § (2) Az adóelőleg alapja

a) feltéve, hogy nem a b)–c) pont rendelkezését kell alkalmazni,

aa) – ha a bevétel adóelőleg-megállapításra kötelezett kifizetőtől származik – a bevételből a magánszemély adóelőleg-nyilatkozata szerinti, de legfeljebb a költségelszámolásra vonatkozó rendelkezések szerint elismert igazolható vagy igazolás nélkül elszámolható költség levonásával meghatározott rész, az előbbieket hiányában, valamint amely bevételből e törvény szerint költséget levonni nem lehet, a bevétel teljes összege;

ab) – ha a bevétel nem adóelőleg-megállapításra kötelezett kifizetőtől származik – a magánszemély döntése szerinti költség, de legfeljebb a költségelszámolásra vonatkozó rendelkezések szerint elismert igazolható vagy igazolás nélkül elszámolható költség, egyéni vállalkozó, mezőgazdasági kistermelő esetében – ha a külön rendelkezés alapján átalány-költség szerinti jövedelem-megállapítást alkalmaz – legfeljebb az átalány-költség levonásával meghatározott rész, valamint amely bevételből e törvény szerint költséget levonni nem lehet, a bevétel teljes összege;

b) nem önálló tevékenységből származó bevétel esetében a bevétel, csökkentve a kifizető által a munkavállalói érdekképviselői tagdíjfizetés önkéntességéről szóló törvény rendelkezései szerint levont, vagy – ha a kifizető a tagdíj levonásában nem működik közre – a magánszemély által megfizetett, a szakszervezet által kiállított bizonylattal igazolt szakszervezeti tagdíjjal;

c) költségtérítés esetében

ca) ha a költségtérítés adóelőleg-levonásra kötelezett kifizetőtől származik, a bevételből a magánszemély adóelőleg-nyilatkozata szerinti költség levonásával, erre vonatkozó nyilatkozat hiányában legfeljebb az e törvény rendelkezése szerint igazolás nélkül elszámolható költség levonásával megállapított rész, az említett nyilatkozat és rendelkezés hiányában a bevétel teljes összege,

cb) a ca) pontban nem említett költségtérítés esetében a költségelszámolásra vonatkozó rendelkezések szerint elszámolható igazolt vagy igazolás nélkül elszámolható költség, vagy a magánszemély a döntése szerinti költség, egyéni vállalkozó, mezőgazdasági kistermelő esetében – ha a külön rendelkezés alapján átalány-költség szerinti jövedelem-megállapítást alkalmaz – az átalány-költség levonásával meghatározott rész,

(az adóelőleg-alap számításánál figyelembe vett jövedelem) növelve az adott bevételre tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés összegével.”

„49. § (12) A bevételt terhelő adóelőleg a (4)–(10) bekezdés rendelkezései szerint kiszámított összeg – legfeljebb annak mértékéig – rendszeres bevétel esetén csökkentve a magánszemély adóelőleg-nyilatkozata alapján

a) a havi adójóváírással, amely – figyelemmel az adójóváírásra irányadó rendelkezésekre is – az adott havi bér adóelőleg-alapjának 17 százaléka, de jogosultsági hónaponként legfeljebb 15 100 forint azzal, hogy az adóelőleg megállapításánál a havi adójóváírás nem érvényesíthető, ha a bér kifizetője által az adóévben kifizetett (juttatott) bevételek alapján meghatározott adóelőleg-alapok összege – az adott kifizetést (juttatást) is figyelembe véve – meghaladja a 3 millió 188 ezer forintot; (...).”

### III.

Az indítványok az alábbiak szerint nem megalapozottak.

1. Az indítványozók már kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezések vizsgálatát kérték. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata az, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény is képezheti alkotmánybírósi eljárás tárgyát. Amennyiben a kifogásolt rendelkezések alkotmányellenessége megállapítást nyer, a hatályos jogszabályok vizsgálata során megállapított eredménytől eltérően a következmény a hatálybalépés elmaradása (267/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1126, 1129.). Nem volt tehát akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos egyes rendelkezéseit érdemben megvizsgálja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokban megfogalmazott alkotmányossági kifogások elbírálása előtt áttekintette az Szja tv.-nek a jövedelemre, illetve az összevont adóalapra vonatkozó, az elbírálás idején hatályos, illetve 2010. január 1-jétől alkalmazandó rendelkezéseit.

2.1. A jelenlegi szabályozás értelmében a magánszemély minden jövedelme adóköteles, ettől eltérő szabályt, kedvezményt pedig csak az Szja tv. alapelveinek figyelembevételével és csak törvény állapíthat meg [1. § (3) bekezdés]. A 4. § (1) bekezdés akként definiálja a jövedelem fogalmát, hogy az a magánszemély által az adóévben bármilyen címen és formában megszerzett bevétel egésze, vagy az e törvényben elismert költségekkel csökkentett része, vagy annak e törvényben meghatározott hányada. A 4. § (2) és (3) bekezdése fogalmazza meg, mi tekinthető bevételnek, illetve költségnek. Az Szja tv.-nek a fogalom-meghatározásokat tartalmazó 3. § 75. pontja azt is rögzíti, hogy a magánszemély összes jövedelmének az adóévben a magánszemély adóbevallásában bevallott, illetve a munkáltatói adómegállapítás során elszámolt (az összevont adóalapba tartozó és kü-

lön adózó) összes jövedelme minősül, bizonyos – a jelen ügy szempontjából irreleváns – korrekciók figyelembevételével. Az összevont adóalap a jelenlegi szabályok alapján a magánszemély által az adóévben megszerzett összes önálló és nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb jövedelmének összege. Ezen összeg alapján kell kiszámolni a számított adó mértékét a 30. §-ban foglalt kulcsok alkalmazásával, míg a 31. § értelmében az összevont adóalap adóját a számított adóból a 32–34. § rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni. Az összevont adó alapjába tehát csupán az Szja tv. szerinti jövedelmek tartoznak, ezen jövedelmek után kell megfizetni az említett módon kiszámított adót. Az adót – egyes kivételekkel – naptári évenként, az összes jövedelem alapján kell megállapítani és megfizetni, az adóbevételek folyamatossága érdekében azonban adóelőleget kell fizetni [1. § (6) bekezdés]. Az Szja tv. 46. § (3) bekezdésének a)–e) pontjai határozzák meg, mi képezi az adóelőleg alapját.

2.2. A 2010. január 1-jétől hatályos szabályozás a fenti rendszerbe több módosítást is hoz. A törvény az 1. § (3) bekezdésében a jelenlegi fordulaton túl alapvető szinten rögzíti, hogy az adó alapja az adóköteles bevételből megállapított, e törvény rendelkezései szerinti levonásokkal csökkentett jövedelem és az adóalap-növelő tételek összege. Vagyis az adó alapját már nem csupán a jövedelem képezi, hanem az kiegészül az adóalapot növelő tételekkel. A 2010. január 1-jétől hatályos szabályozás – egyelőre egyetlen – ilyen tételként határozza meg az Szja tv. 29. § (3) bekezdésében definiált adóalap-kiegészítést. A 29. § (1) bekezdése értelmében így az összevont adóalap az adóévben adókötelezettség alá eső valamennyi önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem, továbbá átalányadózás esetén az egyéni vállalkozói, a mezőgazdasági kistermelői bevételből az átalányban megállapított jövedelem és a (3)–(4) bekezdés szerinti adóalap-növelő összeg. A 4. § (1) bekezdésében módosul a jövedelem fogalma is. Eszerint jövedelem a magánszemély által más személytől megszerzett adóköteles bevétel egésze, vagy a bevételnek az e törvény szerint tételesen igazolt, igazolás nélkül elismert, átalányban meghatározott költségekkel csökkentett része, vagy a bevétel e törvényben meghatározott hányada. A jelenlegi szabályozáshoz képest nem változik azonban abban, hogy a jövedelem a bevételek és a költségek különbségeként kerül meghatározásra, s a bevételek körébe sem kerül be az adóalap-növelő tételek köre. A fent említett fogalom-meghatározásokból az állapítható meg, hogy a törvény az adóalap-kiegészítést nem tekinti a jövedelem részének. Az tehát egy adóalap korrekciós tényezőként jelenik meg az összevont adóalap vonatkozásában. Ehhez igazodóan a 30. § az adó mértékének meghatározása kapcsán úgy fogalmaz, hogy bár az összevont adóalapot képező jövedelmek után kell az adót megfizetni, a számítás során már az (adóalap-kiegészítést is tartalmazó) összevont adóalapra kell vetíteni az a) és b) pontban meghatározott kulcsokat. A 31. § pedig rögzíti, hogy az összevont adóalapot

képező jövedelmek után fizetendő adót az összevont adóalap után az adó mértékére vonatkozó rendelkezés szerint megállapított számított adóból (a továbbiakban: számított adó) a 32–34. § rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni. A Krátv. az adóelőleg alapjának megállapítására új címet iktat be Szja tv.-be, a rá vonatkozó szabályok pedig a 47. §-ba kerülnek. Az új rendelkezések értelmében az adóelőleg alapjának meghatározása során az adóalap-kiegészítést is figyelembe kell venni: az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelmet növelni kell az adott bevételre tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés összegével.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján megvizsgálta, hogy az a szabályozás, mely az összevont adó alapjába a jövedelmeken túl bevonja az adóalap-kiegészítés összegét is, összhangban van-e az Alkotmány 70/I. §-ával, illetve a 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság elvével.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherhivvelés követelményével. Gyakorlatát a jövedelmi és vagyoni típusú adók vonatkozásában legutóbb a 61/2006. (XI. 15.) AB határozatában (ABH 2006, 674, 681–684.) és 8/2007. (II. 28.) AB határozatában (ABH 2007, 148, 159–163.) foglalta össze [megerősítette: 836/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 1479, 1481–1483.; 277/B/2001. AB határozat, ABH 2008, 1810, 1815.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 532.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707, 733–734.; 730/D/2005. AB határozat, ABK 2009. március, 338, 339.].

Jelen ügyben az alábbi megállapításokat emeli ki az Alkotmánybíróság.

A közteherhivvelés kötelezettségét előíró szabályt az Alkotmány 70/I. §-a rögzíti. Az Alkotmány 70/I. §-a egyfelől kötelezettségként szabályozza a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részéről a közterhekhez való hozzájárulást, másfelől felhatalmazást ad az állam számára arra, hogy törvényi úton szabályozza az ilyen célú kötelezések, befizetések előírását. A közterhekhez való hozzájárulás módját és mértékét az arra irányadó külön törvények (így többek között az adótörvények) határozzák meg [62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466, 467.].

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 tárgyakként, a közteherhivvelési kötelezettség kiinduló pontjaként milyen gazdasági forrást választ ki. (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.) Az Alkotmány nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell, illetve lehet közteherhivvelési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közterhek viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie [448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 726.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 307.]. Az Alkotmánybíróság

a 448/B/1994. AB határozat indokolásában ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adó tárgyának ez alapján történő meghatározása során nem korlátlan; az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt közteherhivvelési kötelezettséget előíró alkotmányi rendelkezés értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia. (ABH 1994, 724, 727.) Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgárok (alanyi kötelezettek) jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. (666/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.)

Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti ingyenes értékpapír adózására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata során a 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem kezelhető adóköteles jövedelemként (ABH 1993, 41, 45.). A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-a alapján az alanyi kötelezettek jövedelmi helyzete (viszonya) és a fizetendő közteher között fennálló kapcsolatot vizsgálta, és ez alapján mondta ki azt, hogy amennyiben a személyi jövedelemadóztatásban a jogalkotó bizonyítható módon olyan jövedelmet von adókötelezettség alá, amelyet az adóalany ténylegesen meg sem szerzett, akkor átlépi az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlátot.

Az Alkotmánybíróság többször is megerősítette azon elvi álláspontját, mely szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági vizsgálat alá vont konkrét adójogszabály rendelkezései alapján esetről esetre, a szabályozás – így különösen az adótárgy – összes sajátosságának a figyelembevételével kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz való kötöttség keretei között maradt-e a szabályozás kialakítása során.

Az Alkotmánybíróság rendszeresen kiemelte, hogy az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt mércét valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő mércének tekinti azaz, hogy a mérce alkalmazása során nem lehet eltekinteni a konkrét adójogi szabályozás sajátosságaitól, továbbá az adóztatás tárgyává tett gazdasági forrás (adó tárgy) jellemzőitől. Ebből következően a konkrét adónemet – ennek alkotmányosságát – vizsgáló korábbi alkotmánybírósági határozatok az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt mérce alapján a vizsgált adónem és az adóztatott gazdasági forrás (adó tárgy) sajátosságaira tekintettel döntöttek az említett mércének való megfeleléstről.

Az Alkotmánybíróság a 8/2007. (II. 28.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jövedelmi és vagyoni típusú adók – így az Szja tv. által szabályozott jövedelemadó – esetében az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos mérce több fogalmi elemből tevődik össze. Ezek a fogalmi elemek egyrészt magának az Alkotmány 70/I. §-ának a



rendelkezéseiből, másrészt az Alkotmánybíróság korábbi, jövedelmi és vagyoni típusú adók alkotmányosságát vizsgáló határozataiban foglalt követelményekből, az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából vezethetők le. Az említett fogalmi elemek – a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – az alábbiak:

- az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;
- az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;
- az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása;
- az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.

A jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára – az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének.

4. Az indítványozók a fenti alkotmánybírói gyakorlat alapján állították, hogy a 2010. január 1-jétől hatályos szabályozás következtében az Szja tv. az adóalany által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet fog adóztatni. A társadalombiztosítási járulékot ugyanis a munkáltató (kifizető) köteles megfizetni, az a magánszemély jövedelmével nem áll összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában utalt arra, hogy amikor az Alkotmány megfogalmazza az állampolgárok közteherviselési kötelezettségére vonatkozó szabályt, nem ad további fogalom-meghatározást. Annak meghatározása, hogy mi minősül jövedelemnek, már a jogalkotás feladata. (579/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 503.) A 61/2006. (XI. 15.) AB határozatában pedig utalt arra, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági vizsgálat alá vont konkrét adójogszabály rendelkezései alapján esetről esetre, a szabályozás – így különösen az adótárgy – összes sajátosságának a figyelembevételével kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz való kötöttség keretei között maradt-e a szabályozás kialakítása során.

Miként azt az Alkotmánybíróság az előző pontban már megállapította, az Szja tv. az adóalap-kiegészítést alapvetően nem tekinti jövedelemnek, azt attól elkülönítetten kezeli. Az is egyértelműen kiderül a törvényszövegből, hogy a jövedelemhez nem a foglalkoztató (egyéni vállalkozó) által az adott adóévben ténylegesen befizetett társadalombiztosítási járulék (egészségügyi hozzájárulás) összegét kell hozzáadni, hanem az összevont adóalapba tartozó jövedelmeknek a társadalombiztosítási járulék általános mértékével (egészségügyi hozzájárulás mértékével) megállapított összegét. A kettő azonos lehet, de nem feltétlenül. Ez lényegében attól függ, mennyire esik egybe egyik oldalról a társadalombiztosítási járulék, illetve az egészségügyi hozzájárulás alapjául

szolgáló jövedelem, másik oldalról pedig a személyi jövedelemadó alapjába bevont jövedelem.

A jogszabályi rendelkezések alapján tehát valójában nem a munkáltató által fizetett társadalombiztosítási járulék, mint „az adóalany által meg nem szerzett jövedelem után” kell megfizetni az adót. Az Szja tv. 29. §-ában megfogalmazott adóalap-kiegészítés azt jelenti csupán, hogy az adóalany által valóban megszerzett jövedelem összegét – az adóterhet nem viselő járandóságok kivételével – korrigálni kell egy olyan, a ténylegesen megszerzett jövedelemre vetített tényezővel, amely megegyezik a társadalombiztosítás járuléknak a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló törvényben meghatározott általános mértékével, illetve az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvény szerint megállapított egészségügyi hozzájárulás mértékével. Az indítványozónak az az érvelése, hogy a magánszemélynek önbevallás keretében nem csupán saját jövedelme, hanem munkáltatója által a nyugdíjbiztosítási alapba és egészségbiztosítási alapba befizetett összegről is bevallást kell készítenie, nem következik a törvényi rendelkezésekből. E vonatkozásban a Krátv. javaslatához készített miniszteri indokolás azon hivatkozása is félrevezető, mely szerint „a személyi jövedelemadó alapjának meghatározása során adóalap-korrekciós tényezőként a bruttó jövedelmek után a *munkáltató, illetve a kifizető által fizetendő járulékot és ehőt is figyelembe kell venni*. (...) Ez a megoldás biztosítja, hogy a munkáltató vagy kifizető által az adóalany érdekében teljesített kifizetést az adóalap számítása során figyelembe lehessen venni”. A fent már említett eseteken túl azért sem felel meg a valóságnak, hogy a munkáltató vagy a kifizető által az adóalany érdekében teljesített kifizetést veszik figyelembe az adóalap számítása során, mert a járulékokat csak az összevont adóalap kapcsán kell az adó alapjába bevonni, az egyes külön adózó és társadalombiztosítási, illetve egészségügyi hozzájárulási terhet viselő jövedelmek tekintetében nem. A tényleges szabályozás tehát csak részben cseng össze bevezetésének feltárt indokaival.

Nem kétséges azonban, hogy az összevont adóalap közvetlen összefüggésben áll a magánszemély jövedelmével, hisz az a jövedelem 1/1 részéből és a jövedelemnek a társadalombiztosítási járulék, illetve egészségügyi hozzájárulás mértékének megfelelő részéből (2010. január 1-jétől 27%-ából, azaz összesen 127%-ából) áll. Az adóalap-kiegészítés jelenlegi szabályozása lényegében az adóalapot érintő matematikai műveletként írható le: az adókulcsokat nem az összevont adóalapba tartozó jövedelmekre, hanem (2010. január 1-jétől) annak 127%-ára kell vetíteni. (A jogalkotó tulajdonképpen – a további értelmezési nehézségeket okozó, más jogszabályi rendelkezésekre való utalás helyett – úgy is rendelkezhetett volna, hogy az összevont adóalapot a jövedelem 127%-a képezi.) Az adóalapot korrigáló matematikai művelet vonatkozásában ugyanakkor az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja az alábbiak hangsúlyozását: mindaddig, míg a korrekció kiindulási

alapja az adóalany által ténylegesen megszerzett jövedelem, s kétséget kizáróan kimutatható a közvetlen összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és a korrekciós tényező, s ezáltal az adó alapja között, addig a jogalkotó által bevezetett matematikai korrekció megmarad az alkotmányosság határain belül.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adóalap-kiegészítés, ha az Szja tv. szerint nem is minősül jövedelemnek, mégis jövedelem módjára viselkedik. Azáltal, hogy mértéke a társadalombiztosítási járulék (egészségügyi hozzájárulás) mértékéhez igazodik, még ha nem is pontosan, de nagyságrendileg kifejezi a munkáltatónál, illetve a kifizetőnél közvetlenül a magánszemély adóalany foglalkoztatásával (jövedelemszerző tevékenységével) összefüggésben jelentkező kiadásokat. Miként arra az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában rámutatott: „A [társadalombiztosítási] rendszer részei a járulékfizető munkáltatók (megbízók stb.) is. A finanszírozás technikai felépítése szerint a járulék egy részét a munkáltató fizeti be – de a kifizetett személyi jövedelem után. A közvetlen levonás olyan, mint az adóelőleg, elvileg ki is lehetne fizetni, és a jogosulttal azonnal befizettetni.” (ABH 1995, 188, 194.) Az tehát, hogy a foglalkoztatással összefüggésben felmerülő járulékok egy részét a munkáltató fizeti be, egy technikai megoldás, s nem változtat azon, hogy ugyanúgy a munkavállaló foglalkoztatásából eredően merül fel, mint a számára kifizetett munkabér.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a fent kifejtettekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy az adófizetési kötelezettség közvetlen összefüggésben áll az adóalany jövedelmi és vagyoni viszonyaival, ezért megfelel az Alkotmány 70/I. §-ának. Meg nem szerzett jövedelem adóztatására nem kerül sor, az adó az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányos marad. Az adóalap-kiegészítés olyan adóalap-korrekció, adótechnikai eszköz, mely nem sérti az arányos közteherviselés követelményét.

Az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos 29. § (3) bekezdésével kapcsolatban azonban az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. Egyrészt a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvénynek (a továbbiakban: Tbj.) a 2010. január 1-jétől hatályos szövege csak a társadalombiztosítási járulék mértékét szabályozza, „általános mértéket” nem ismer. Másrészt az Szja tv. 29. §-ának megfogalmazásából nem derül ki egyértelműen, hogy a Tbj. mely időpontban hatályos rendelkezése szerinti társadalombiztosítási járulékot kell figyelembe venni az adóalap-kiegészítés meghatározása során. Ez akkor okoz gondot, ha az adóév folyamán a társadalombiztosítási járulék mértéke változik. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy az összevont adóalapba tartozó jövedelemre kell vonatkoztatni a kifogásolt számítást, a járulék nem lehet különböző az adóév különböző időpontjaiban megszerzett jövedelmek vonatkozásában. Ezért az Szja tv. rendelkezéseiből levezethető, hogy

a társadalombiztosítási kulcs szempontjából irányadó időpont az adóév utolsó napja (vége). Az Szja tv. 29. § (4) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy az adóalap-kiegészítés összegét a (3) bekezdés szerint az adóbevallásban/munkáltatói elszámolásban az adóelőleg megállapításánál figyelembe vett adóalap-kiegészítéstől függetlenül kell megállapítani. E szabályok együttes értelmezése esetén előfordulhat, hogy amennyiben az adóév folyamán a társadalombiztosítási járulék (egészségügyi hozzájárulás) mértéke változik, akkor az a módosítást megelőzően megszerzett jövedelmekre is kihatással van.

Az Alkotmánybíróság már korai határozataiban sokat foglalkozott a Jat. 12. § (2) bekezdésében megfogalmazott, de az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvéből közvetlenül is levezethető visszaható hatály tilalmával [903/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 250, 251.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173.; 4/1992. (I. 28.) AB határozat, ABH 1992, 332, 333.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 48.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]. A Jat. említett rendelkezése értelmében a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint valamely jogszabály akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha (1) a jogalkotó kötelezettséget megállapító, vagy valamely magatartást jogellenessé nyilvánító jogszabályt visszamenőlegesen – kihirdetését megelőző időre – léptetett hatályba, vagy (2) a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 48.]. A Jat. 12. § (2) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben levezetett értelmezése csak a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő (*ad malam partem*) jogalkotásra vonatkozik. A kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb szabályozást előíró jogszabály esetében – feltéve, hogy az így megalkotott jogszabályok egyébként nem alkotmányellenesek, illetve magasabb szintű jogszabályokkal nem ellentétesek – a visszaható hatályú jogalkotás nem alkotmányellenes. [152/2008. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2008, 1487, 1490.]

Az adójogszabályokkal összefüggően a 903/B/1990. AB határozat rámutatott arra, hogy az adókötelezettség visszamenőleges hatállyal történő megállapítása alkotmányellenes eredményre vezet. Egyúttal rögzítette, hogy az adókötelezettséget érintő szabályozásnál az adókötelezettség keletkezésének időszakát, s nem a bevallás időpontját kell irányadónak tekinteni (ABH 1990, 250, 251.). A 4/1992. (I. 28.) AB határozatában pedig azért semmisítette meg a vizsgált (a vállalkozói adóról szóló rendeletet módosító) rendelet hatályba léptető rendelkezését, mert annak hatására vissza-

menőleges adókötelezettség megállapítására került sor. Tehát, bár a jogalkotó feladatkörébe tartozik a társasági adó alapjául szolgáló nyereségösszeg (az ennek kialakításához szükséges számviteli, adótechnikai szabályok, az adó alapját csökkentő és növelő tételek) megállapítása (448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 725.), annak nem lehet tiltott visszamenőleges hatálya.

Jelen ügyben a társadalombiztosítási járulék adóév közben történő csökkentése az adóalanyokra nézve adókötelezettségük – visszamenőleges – csökkenésével jár, mely azonban a fent ismertetett elvek fényében nem ütközik a visszaható hatály tilalmába. A járulék mértékének növelése ugyanakkor – a módosítást megelőzően megszerzett jövedelmek vonatkozásban – visszamenőlegesen keletkeztet adókötelezettséget azért, hogy az adóalap megnövelésével (a kulcsok változatlansága mellett is) növeli az adó összegét. A jelenleg ismert (elfogadott és kihirdetett), az összevont adóalapra vonatkozó szabályok nem zárják ki ez utóbbi, alkotmányellenes helyzet kialakulását, ezért az Szja tv. 29. § (3)–(4) bekezdése magában hordozza az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság sérelmének a veszélyét. Azt azonban, hogy a társadalombiztosítási járulék (egészségügyi hozzájárulás) mértékének adóév közben történő növelése ténylegesen a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik-e, csak a konkrét törvénymódosítás alapján ítéltethető meg. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal szükségesnek tartja felhívni a figyelmet a jövőbeni törvénymódosítások tekintetében arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a társadalombiztosítási járulék (egészségbiztosítási hozzájárulás) mértékének év közbeni emelése ne eredményezze az összevont adóalap, s ezáltal az adókötelezettség visszamenőleges növekedését. A törvényalkotónak a társadalombiztosítási járulék, illetve az egészségügyi hozzájárulás mértékének év közbeni emelése esetén ezért megfelelő átmeneti szabályokat kell alkotnia a visszamenőleges adókötelezettség keletkezésének kiküszöbölése érdekében.

5. Az indítványozók egyike szerint a támadott rendelkezések azért is ellentétesek a jogállamiság követelményével, mert megsértették a Jat. 40. § (1) bekezdését, mely előírja, hogy a törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait. Ennek azonban a javaslat nem tett eleget.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is hangsúlyozta, hogy nem tekinthető a Jat. valamennyi szabálya alkotmányi szintű rendelkezésnek [így például az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat (ABH 1996, 173, 190.) kimondta, a Jat. 18. §-ában foglalt rendelkezés nem alkotmányi sza-

bály, így a hatástanulmány elkészítésének elmulasztása önmagában alkotmányellenességre nem vezet]. A Jat. 40. § (1) bekezdése sem alkotmányi szintű szabály, megsértése önmagában a törvény alkotmányellenességéhez nem vezet. Az Alkotmánybíróság jelen esetben nem talált olyan körülményt, amire tekintettel a Jat. 40. § (1) bekezdésében foglalt előírás elmulasztása egyben a jogállamiság követelményének sérelmét is előidézte volna.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó követelmény azonban, hogy a jogalkotó a jogszabályi rendelkezéseket a jogbiztonság követelményének megfelelően fogalmazza meg, s a maga által alkotott fogalmakat következetesen alkalmazza. A jogbiztonság az állam – s 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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [lásd először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 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 határozat rögzítette 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, ABH 2007, 368, 378.].

Jelen határozatában az Alkotmánybíróság már kimutatta, hogy az Szja tv. az adóalap-kiegészítést nem tekinti (bevételekből származó) jövedelemnek, az csak az összevont adóalap összetevőjeként növeli a jövedelem összegét. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy az Szja tv. 2010-től hatályos 3. § 75. pontja nem követi ezt a fogalom-meghatározást. Ezen értelmező rendelkezés alapján ugyanis a magánszemély összes *jövedelme* az adóévben oly módon kerül meghatározásra, hogy annak részét képezi a magánszemély adóbevallása, illetve a munkáltatói adómegállapítása szerinti összevont adóalap. Azaz az éves *összes jövedelem* fogalmába már belekerül az összevont adóalapba beszámított adóalap-kiegészítés is. Ennek ellenére az Szja tv. 3. § 75. pontjában definiált „a magánszemély összes jövedelme az adóévben” nem vet fel olyan feloldhatatlan értelmezési problémát, mely lehetetlenné tenné az érintett norma alkalmazhatóságát.

Az Alkotmánybíróság – a fent kifejtett indokok alapján – nem találta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, illetve 70/I. §-ával ellentétesnek az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos 1. § (3) bekezdésének második mondatát, 3. § 75. pontját, 11. § (1) bekezdés *a* pontját, illetve 29. § (1) és (3)–(4) bekezdéseit, valamint az adóelőlegre vonatkozó 47. § (2) bekezdésében a „növelve az adott bevételre tekintettel megállapított adóalap-kiegészítés összegével” szövegrészt, ezért az indítványokat e vonatkozásban elutasította.

6. Az egyik indítványozó kérte az Szja tv. 33. § (1) bekezdése és 49. § (12) bekezdés *a* pontja 2010. január 1-jétől hatályos szövegének a megsemmisítését is, mivel az sérti az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott jövedelmi viszonyok szerinti közteherviselés elvét. A minimálbér és az átlagjövedelem között keresők között – érvelt az indítványozó – ugyanazon munka vonatkozásában „181 200 forint adófizetési kötelezettség különbség lesz aszerint, hogy bérjövédelmet vagy például megbízási díjat kap a magánszemély”. Az Alkotmánybíróság a bérjövédlemhez kapcsolódó adókedvezmény, az adójóváírás alkotmányosságát már több korábbi határozatában vizsgálta. Így a 85/B/1996. AB határozatban kimondta: önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jogalkotó gazdasági, szociális vagy más pénzügyi megfontolásokból úgy döntött, hogy a jövedelmek közül a bérjövédelmek után fizetendő adóból adókedvezményt nyújt, más jövedelemtulajdonosok esetében pedig nem. Erre figyelemmel megállapította, hogy az adójóváírásra vonatkozó szabály nem eredményezi az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét, s nem sérti a 70/I. §-t sem. (ABH 1998, 620, 624.) Az 1080/B/1998. AB határozatában az Alkotmánybíróság – hasonló érvek alapján – azt is alkotmányosnak találta, hogy az adójóváírás kedvezménye csak bizonyos jövedelemhatár alatt illeti meg az adóalanyt (ABH 2002, 905, 907.).

Tekintettel arra, hogy az indítványozó a korábban már elbírált indítványokkal azonos okból és azonos alkotmányos összefüggés alapján támadta az Szja tv. 33. § (1) bekezdésében foglalt adójóváírás szabályait, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – a törvényszöveg módosulása ellenére – ítélt dolog esete áll fenn. Az Alkotmánybíróság ezért az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos 33. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában folyó eljárást az Ügyrend 31. § *c*) pontja alapján megszüntette.

Az Szja tv. 49. § (12) bekezdés *a* pontja vonatkozásában az Alkotmánybíróság korábban még nem hozott határozatot, így az adójóváírásnak az adóelőleg megállapításakor történő figyelembevételére vonatkozó rendelkezést érdemben kellett vizsgálnia. Az indítványozó ugyanakkor az adójóváírással összefüggésben, a bér és a nem bér jellegű (megbízási) jövedelmek közötti különbségtétel vonatkozásában kifogásolta az adóelőleg megállapításával kapcsolatos szabályt. A már említett határozatokban kifejtett indokok alapján így ezen előírás

sem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Szja tv. 2010. január 1-jétől hatályos 49. § (12) bekezdés *a* pontjával összefüggésben is elutasította.

Az Alkotmánybíróság az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2009. november 17.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 776/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 162. számában.

## 111/2009. (XI. 20.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 24/2009. (I. 30.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján társadalmi

szervezet kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 24/2009. (I. 30.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 24/2009. (I. 30.) OVB határozat a Magyar Közlöny 12. számában 2009. január 30-án jelent meg. A kifogást 2009. február 13-án – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a forint alapú, ingatlan vásárlási célú hitelek (ideértve az ingatlanra kötött jelzáloghiteleket is) előtörlesztési díjának mértékét a hitelező ne változtathassa meg egyoldalúan a hitelszerződés aláírását követően?”

A kifogás benyújtója szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót. Az indítványozó szerint a kérdés sérti az Alkotmány 9. §-ában szabályozott piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvét és az ezekből az elvekből levezetett szerződési szabadság követelményét. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indoklásából kiindulva a kifogás arra az álláspontra jut, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás joga (...) a piaci verseny szabadságán, a szerződési szabadságon alapuló alkotmányos jog, annak jogszabályi elismerése, hogy hosszabb távú jogviszonyokban szükség van olyan mechanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás valóban egyenértékű legyen. Különösen indokolt ez az olyan szerződések esetében, amelyekben a szolgáltatások teljesítése időben asszimmetrikusan történik, vagyis a felek teljesítése időben eltér egymástól. A pénzügyi szolgáltatások esetében az egyoldalú szerződésmódosításra okot adhat a jogi, szabályozói környezet változása, a pénzügyi feltételek, a makrogazdasági környezet módosulása, és a banki működési feltételek megváltozása.”

A kifogás rámutat arra is, hogy a kérdés az Alkotmány 70/A. §-át sértő diszkriminatív szabályozásra késztené a jogalkotót, mert a hosszúlejáratú szerződések közül csak a hitelszerződések és a hitelszerződések közül is csak azok egy csoportjára – a forint alapú ingatlanvásárlási hitelekre – nézve kívánja meg az egyoldalú szerződésmódosítási tilalom előírását.

A kérdés alapján nem állapítható meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalma a népszavazást követő év január 1-ét követően vagy azt megelőzően megkötött szerződésekre vonatkozik-e, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményének. Ha a kérdés alapján alkotott szabály csak a hatályba lépését követően megkötött szerződésekre vonatkozna, sértené az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét, ha azt megelőzően létrejött

szerződéseket is érintené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. A kérdés sérti, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a kérdésből nem állapítható meg, hogy a piaci körülmények megváltozása következtében keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott 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.”

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

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

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

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

(...)

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

4. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Hpt.) a kölcsönszerződések egyoldalú felmondására vonatkozó szabályai:

„210. § (...)

(3) Fogyasztóval, vagy mikrovállalkozással kötött kölcsönszerződésben, vagy pénzügyi lízingszerződésben kizárólag a kamatot, díjat, vagy költséget lehet egyoldalúan – az ügyfél számára kedvezőtlenül – módosítani abban az esetben, ha a szerződés a módosítandó kamat-, díj- vagy költségelemre kihatással bíró ok-okozati feltételek megváltozása esetére ezt lehetővé teszi. Annak bizonyítása, hogy a módosítást a szerződés lehetővé teszi, a pénzügyi intézményt terheli. Ha a feltétel változása a kamat-, díj- vagy költségelem csökkentését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell. Ugyanazon feltétel változása csak egy kamat-, díj- vagy költségelem változását indokolhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződések esetén kamatot, díjat, vagy költséget érintő, egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást – referencia kamatlábhoz kötött kamatnál a kamat módosítása kivételével – a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni. A módosításról és a törlesztőrészlet ebből adódó változásáról az érintett ügyfeleket legkésőbb a módosítás hatálybalépését hatvan nappal megelőzően postai úton, vagy más a szerződésben meghatározott közvetlen módon is értesíteni kell, továbbá elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott szerződéseknél a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítása esetén – referencia kamatlábhoz kötött kamat kivételével – az ügyfél a módosítás hatálybalépése előtt – a (6) bekezdésben meghatározott eltéréssel – jogosult a szerződés díjmentes felmondására.

(6) Jelzaloglevéllel finanszírozott kölcsönszerződés esetén, a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítás miatt az ügyfelet megillető felmondáskor, a hitelintézet jogosult a lejárat előtti visszafizetéssel járó költségeit érvényesíteni.

(7) A (3) bekezdésben nem szabályozott szerződések esetén kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha a szerződés ezt a pénzügyi intézmény számára – külön pontban – egyértelműen meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére lehetővé teszi. A szerződés kamatot, díjat érintő – az ügyfél számára kedvezőtlen – módosítását a módosítás hatálybalépését tizenöt nappal megelőzően, hirdetményben közzé kell tenni, elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek szá-

mára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(8) A szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja, konkrét összege, vagy felső határa egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.

(9) Fogyasztóval, vagy mikrovállalkozással kötött kölcsönszerződés, vagy pénzügyi lízingszerződés általános szerződési feltételeinek módosításáról legkésőbb a módosítás hatálybalépésekor a Felügyeletet tájékoztatni kell.”

### III.

A kifogás megalapozott.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehesen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jog-

szabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotási kötelezettséget (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

A kérdés egyértelműsége annak tükrében dönthető el, hogy az a hatályos jogi szabályozáshoz képest milyen jogalkotásra irányul.

A Hpt. 210. § (3) bekezdése az OVB határozat meghozatalakor úgy rendelkezett, hogy „[a] kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha szerződés ezt – külön pontban – a pénzügyi intézmény számára meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére egyértelműen lehetővé teszi”. A Hpt. 210. §-át éppen a kölcsönszerződések egyoldalú módosítására vonatkozóan módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Hpt.mód.) 8. §-a. Az új szabályok 2009. augusztus 1-jén léptek hatályba. A Hpt.mód. rendelkezései a korábbi szabályozáshoz képest a fogyasztók jogait védő garanciákkal bástyázták körül a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosításának lehetőségét.

A Hpt. 210. § (3) bekezdésének mind az OVB határozat meghozatalakor, mind az alkotmánybírói eljárás idején hatályos rendelkezése abban az esetben ad módot valamely díjnak az ügyfél számára kedvezőtlen egyoldalú módosítására, ha a szerződés a szerződésben meghatározott feltételek – a hatályos szabály szerint a díjra kihatással bíró ok-okozati feltételek – megváltozása esetére azt kifejezetten lehetővé teszi. A Hpt. 210. § (3) bekezdése azt is kimondja, hogy ha a feltétel változása a díj csökkentését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell.

E szabályokat figyelembe véve megállapítható, hogy a kérdés alapján a választópolgárok nem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. Azt-e, hogy törvény feltétel nélkül tiltsa meg az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét, vagy azt, hogy a törvény zárja ki azt, hogy a szerződő felek a kölcsönszerződésben megállapodjanak a pénzügyi változások esetére – annak feltételeit is meghatározva – az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségében. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az ügyfelek számára terhes szerződésmódosítást zárja ki, vagy a számukra kedvező módosítást is. A választópolgárok az eredményes népszavazás következményeinek ismerete hiányában kell, hogy döntsenek a kérdés támogatásáról vagy elvetéséről.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 24/2009. (I. 30.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ába ütközése miatt az OVB határozatát megsemmisítette, a kifogásban foglaltakat a továbbiakban nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az OVB határozat közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

Alkotmánybírói ügyszám: 218/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 112/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 22/2009. (I. 30.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján társadalmi szervezet kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az

Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 22/2009. (I. 30.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 22/2009. (I. 30.) OVB határozat a Magyar Közlöny 12. számában 2009. január 30-án jelent meg. A kifogást 2009. február 13-án – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a forint alapú, ingatlan vásárlási célú hitelek (ideértve az ingatlanra kötött jelzáloghiteleket is) kezelési költségének mértékét a hitelező ne változtathassa meg egyoldalúan a hitelszerződés aláírását követően?”

A kifogás benyújtója szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót. Az indítványozó szerint a kérdés sérti az Alkotmány 9. §-ában szabályozott piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvét és az ezekből az elvekből levezetett szerződési szabadság követelményét. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indoklásából kiindulva a kifogás arra az álláspontra jut, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás joga (...) a piaci verseny szabadságán, a szerződési szabadságon alapuló alkotmányos jog, annak jogszabályi elismerése, hogy hosszabb távú jogviszonyokban szükség van olyan mechanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás valóban egyenértékű legyen. Különösen indokolt ez az olyan szerződések esetében, amelyekben a szolgáltatások teljesítése időben asszimmetrikusan történik, vagyis a felek teljesítése időben eltér egymástól. A pénzügyi szolgáltatások esetében az egyoldalú szerződésmódosításra okot adhat a jogi, szabályozói környezet változása, a pénzügyi feltételek, a makrogazdasági környezet módosulása, és a banki működési feltételek megváltozása.”

A kifogás rámutat arra is, hogy a kérdés az Alkotmány 70/A. §-át sértő diszkriminatív szabályozásra készítetné a jogalkotót, mert a hosszúlejáratú szerződések közül csak a hitelszerződések és a hitelszerződések közül is csak azok egy csoportjára – a forint alapú ingatlanvásárlási hitelekre – nézve kívánja meg az egyoldalú szerződésmódosítási tilalom előírását.

A kérdés alapján nem állapítható meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalma a népszavazást követő év január 1-jét követően vagy azt megelőzően megkötött szerződésekre vonatkozik-e, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményének. Ha a kérdés alapján alkotott szabály csak a hatályba lépését követően megkötött szerződésekre vonatkozna, sértené az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét, ha azt megelőzően létrejött szerződéseket is érintené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. A kérdés sérti, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a kérdésből nem állapítható meg, hogy a piaci körülmények megváltozása következtében keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezései:

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

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

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

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

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

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

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizott-



ság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

4. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Hptv.) a kölcsönszerződések egyoldalú felmondására vonatkozó szabályai:

„210. § (...)

(3) Fogyasztóval, vagy mikroállalkozással kötött kölcsönszerződésben, vagy pénzügyi lízingszerződésben kizárólag a kamatot, díjat, vagy költséget lehet egyoldalúan – az ügyfél számára kedvezőtlenül – módosítani abban az esetben, ha a szerződés a módosítandó kamat-, díj- vagy költségelemre kihatással bíró ok-okozati feltételek megváltozása esetére ezt lehetővé teszi. Annak bizonyítása, hogy a módosítást a szerződés lehetővé teszi, a pénzügyi intézményt terheli. Ha a feltétel változása a kamat-, díj- vagy költségelem csökkentését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell. Ugyanazon feltétel változása csak egy kamat-, díj- vagy költségelem változását indokolhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződések esetén kamatot, díjat, vagy költséget érintő, egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást – referencia kamatlábhoz kötött kamatnál a kamat módosítása kivételével – a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni. A módosításról és a törlesztőrészlet ebből adódó változásáról az érintett ügyfeleket legkésőbb a módosítás hatálybalépését hatvan nappal megelőzően postai úton, vagy más a szerződésben meghatározott közvetlen módon is értesíteni kell, továbbá elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott szerződéseknel a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítása esetén – referencia kamatlábhoz kötött kamat kivételével – az ügyfél a módosítás hatálybalépése előtt – a (6) bekezdésben meghatározott eltéréssel – jogosult a szerződés díjmentes felmondására.

(...)

(8) A szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja, konkrét összege, vagy felső határa egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.”

### III.

A kifogás megalapozott.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért 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, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

A kérdés egyértelműsége annak tükrében dönthető el, hogy az a hatályos jogi szabályozáshoz képest milyen jogalkotásra irányul.

A Hptv. 210. § (3) bekezdése az OVB határozat meghozatalakor úgy rendelkezett, hogy „[a] kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha szerződés ezt – külön pontban – a pénzügyi intézmény számára meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére egyértelműen lehetővé teszi”. A Hptv. 210. §-át éppen a kölcsönszerződések egyoldalú módosítására vonatkozóan módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Hptv.mód.) 8. §-a. Az új szabályok 2009. augusztus 1-jén léptek hatályba. A Hptv.mód. rendelkezései a korábbi szabályozáshoz képest a fogyasztók jogait védő garanciákkal bástyázták körül a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosításának lehetőségét.

A Hptv. 210. § (3) bekezdésének mind az OVB határozat meghozatalakor, mind az alkotmánybírói eljárás idején hatályos rendelkezése abban az esetben ad módot a költségeknek az ügyfél számára kedvezőtlen egyoldalú módosítására, ha a szerződés a szerződésben meghatározott feltételek – a hatályos szabály szerint a költségelemre kihatással bíró ok-okozati feltételek – megváltozása esetére azt kifejezetten lehetővé teszi. A Hptv. 210. § (3) bekezdése azt is kimondja, hogy ha a feltétel változása a költségelem csökkenését teszi indokolttá azt is érvényesíteni kell.

E szabályokat figyelembe véve megállapítható, hogy a kérdés alapján a választópolgárok nem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. Azt-e, hogy törvény feltétel nélkül tiltsa meg az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét, vagy azt, hogy a törvény zárja ki azt, hogy a szerződő felek a kölcsönszerződésben megállapodjanak a pénzüpi változások esetére – annak feltételeit is meghatározva – az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségében. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az ügyfelek számára terhes szerződésmódosítást zárja ki, vagy a számukra kedvező módosítást is. A választópolgárok az eredményes népszavazás következményeinek ismerete hiányában kell, hogy döntsenek a kérdés támogatásáról vagy elvetéséről.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 22/2009. (I. 30.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ába ütközése miatt az OVB határozatát megsemmisítette, a kifogásban foglaltakat a továbbiakban nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az OVB határozat közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

Alkotmánybírói ügyszám: 219/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 113/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 23/2009. (I. 30.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján társadalmi szervezet kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 23/2009. (I. 30.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

A 23/2009. (I. 30.) OVB határozat a Magyar Közlöny 12. számában 2009. január 30-án jelent meg. A kifogást 2009. február 13-án – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a forint alapú, ingatlan vásárlási célú hitelek (ideértve az ingatlanra kötött jelzáloghiteleket is) kamatát a hitelező ne változtathassa meg egyoldalúan a hitelszerződés aláírását követően?”

A kifogás benyújtója szerint eredményes népszavazás esetén a kérdés több okból is alkotmányellenes szabály megalkotására kötelezné a jogalkotót. Az indítványozó szerint a kérdés sérti az Alkotmány 9. §-ában szabályozott piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadságának elvét és az ezekből az elvekből levezetett szerződési szabadság követelményét. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat indokolásából kiindulva a kifogás arra az álláspontra jut, hogy „[a]z egyoldalú szerződésmódosítás joga (...) a piaci verseny szabadságán, a szerződési szabadságon alapuló alkotmányos jog, annak jogszabályi elismerése, hogy hosszabb távú jogviszonyokban szükség van olyan me-

chanizmusra, ami biztosítja azt, hogy szolgáltatás és ellenszolgáltatás valóban egyenértékű legyen. Különösen indokolt ez az olyan szerződések esetében, amelyekben a szolgáltatások teljesítése időben asszimmetrikusan történik, vagyis a felek teljesítése időben eltér egymástól. A pénzügyi szolgáltatások esetében az egyoldalú szerződésmódosításra okot adhat a jogi, szabályozói környezet változása, a pénzügyi feltételek, a makrogazdasági környezet módosulása, és a banki működési feltételek megváltozása.”

A kifogás rámutat arra is, hogy a kérdés az Alkotmány 70/A. §-át sértő diszkriminatív szabályozásra készítetné a jogalkotót, mert a hosszulejratú szerződések közül csak a hitelszerződések és a hitelszerződések közül is csak azok egy csoportjára – a forint alapú ingatlanvásárlási hitelekre – nézve kívánja meg az egyoldalú szerződésmódosítási tilalom előírását.

A kérdés alapján nem állapítható meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalma a népszavazást követő év január 1-jét követően vagy azt megelőzően megkötött szerződésekre vonatkozik-e, ezért a kérdés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményének. Ha a kérdés alapján alkotott szabály csak a hatályba lépését követően megkötött szerződésekre vonatkozna, sértené az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményét, ha azt megelőzően létrejött szerződéseket is érintené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. A kérdés sérti mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményét, mert a kérdésből nem állapítható meg, hogy a piaci körülmények megváltozása következtében keletkező többletterheket ki és milyen forrásból köteles viselni.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott 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.”

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

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

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

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

(...)

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

4. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Hpt.) a kölcsönszerződések egyoldalú felmondására vonatkozó szabályai:

„210. § (...)

(3) Fogyasztóval, vagy mikrovállalkozással kötött kölcsönszerződésben, vagy pénzügyi lízingszerződésben kizárólag a kamatot, díjat, vagy költséget lehet egyoldalúan – az ügyfél számára kedvezőtlenül – módosítani abban az esetben, ha a szerződés a módosítandó kamat-, díj- vagy költségelemre kihatással bíró ok-okozati feltételek megváltozása esetére ezt lehetővé teszi. Annak bizonyítása, hogy a módosítást a szerződés lehetővé teszi, a pénzügyi intézményt terheli. Ha a feltétel változása a kamat-, díj- vagy költségelem csökkentését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell. Ugyanazon feltétel változása csak egy kamat-, díj- vagy költségelem változását indokolhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződések esetén kamatot, díjat, vagy költséget érintő, egyoldalú, az ügyfél számára kedvezőtlen módosítást – referencia kamatlábhoz kötött kamatnál a kamat módosítása kivételével – a módosítás hatálybalépését megelőzően legalább hatvan nappal hirdetményben közzé kell tenni. A módosításról és a törlesztőrészlet ebből adódó változásáról az érintett ügyfeleket leg-

később a módosítás hatálybalépését hatvan nappal megelőzően postai úton, vagy más a szerződésben meghatározott közvetlen módon is értesíteni kell, továbbá elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott szerződéseknél a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítása esetén – referencia kamatlábhoz kötött kamat kivételével – az ügyfél a módosítás hatálybalépése előtt – a (6) bekezdésben meghatározott eltéréssel – jogosult a szerződés díjmentes felmondására.

(6) Jelzálólevéllel finanszírozott kölcsönszerződés esetén, a kamat, díj, vagy költség ügyfél számára kedvezőtlen módosítás miatt az ügyfelet megillető felmondáskor, a hitelintézet jogosult a lejárat előtti visszafizetéssel járó költségeit érvényesíteni.

(7) A (3) bekezdésben nem szabályozott szerződések esetén kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha a szerződés ezt a pénzügyi intézmény számára – külön pontban – egyértelműen meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére lehetővé teszi. A szerződés kamatot, díjat érintő – az ügyfél számára kedvezőtlen – módosítását a módosítás hatálybalépését tizenöt nappal megelőzően, hirdetményben közzé kell tenni, elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása esetén az ügyfelek számára folyamatosan és könnyen hozzáférhető módon, elektronikus úton is elérhetővé kell tenni.

(8) A szerződés egyoldalúan nem módosítható új díj vagy költség bevezetésével. Az egyes díjak szerződésben meghatározott számítási módja, konkrét összege, vagy felső határa egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül nem módosítható.

(9) Fogyasztóval, vagy mikroállalkozással kötött kölcsönszerződés, vagy pénzügyi lízingszerződés általános szerződési feltételeinek módosításáról legkésőbb a módosítás hatálybalépésekor a Felügyeletet tájékoztatni kell.”

### III.

A kifogás megalapozott.

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 Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért 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, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

A kérdés egyértelműsége annak tükrében dönthető el, hogy az a hatályos jogi szabályozáshoz képest milyen jogalkotásra irányul.

A Hpt. 210. § (3) bekezdése az OVB határozat meghozatalakor úgy rendelkezett, hogy „[a] kamatot, díjat vagy egyéb szerződési feltételt csak akkor lehet egyoldalúan, az ügyfél számára kedvezőtlenül módosítani, ha szerződés ezt – külön pontban – a pénzügyi intézmény számára meghatározott feltételek, illetve körülmények esetére egyértelműen lehetővé teszi”. A Hpt. 210. §-át éppen a kölcsönszerződések egyoldalú módosítására vonatkozóan módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Hpt.mód.) 8. §-a. Az új szabályok 2009. augusztus 1-jén léptek hatályba. A Hpt.mód. rendelkezései a korábbi szabályozáshoz képest a fogyasztók jogait védő garanciákkal bástyázták körül a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosításának lehetőségét.

A Hpt. 210. § (3) bekezdésének mind az OVB határozat meghozatalakor, mind az alkotmánybírósági eljárás idején hatályos rendelkezése abban az esetben ad módot a kamatnak az ügyfél számára kedvezőtlen egyoldalú módosítására, ha a szerződés a szerződésben meghatározott feltételek – a hatályos szabály szerint a kamatra kihatással bíró ok-okozati feltételek – megváltozása esetére azt kifejezetten lehetővé teszi. A Hpt. 210. § (3) bekezdése azt is ki-

mondja, hogy ha a feltétel változása a kamat csökkenését teszi indokolttá, azt is érvényesíteni kell.

E szabályokat figyelembe véve megállapítható, hogy a kérdés alapján a választópolgárok nem tudják egyértelműen eldönteni, hogy milyen jogalkotást támogatnak szavazataikkal. Azt-e, hogy törvény feltétel nélkül tiltsa meg az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét, vagy azt, hogy a törvény zárja ki azt, hogy a szerződő felek a kölcsönszerződésben megállapodjanak a pénzüpi változások esetére – annak feltételeit is meghatározva – az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségében. Nem egyértelmű a kérdés alapján az sem, hogy a kérdésben megfogalmazott tilalom, csak az ügyfelek számára terhes szerződésmódosítást zárja ki, vagy a számukra kedvező módosítást is. A választópolgárok az eredményes népszavazás következményeinek ismerete hiányában kell, hogy döntsenek a kérdés támogatásáról vagy elvetéséről. Ugyanis a kérdés alapján nem ítéltető meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tilalmának törvényi szabályozása esetén ki fogja viselni a hosszúlejáratú hitelek futamideje alatt bekövetkezett pénzüpi változások terheit, ha a szerződés módosításáról a szerződő felek nem tudnak megegyezni.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség követelményének, ezért a 23/2009. (I. 30.) OVB határozatot megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ába ütközése miatt az OVB határozatát megsemmisítette, a kifogásban foglaltakat a továbbiakban nem vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az OVB határozat közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 220/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 114/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 343/2009. (VII. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon jelen népszavazást követő év január 1-jétől a gázszolgáltatás háztartási (lakossági) fogyasztói számára a szolgáltatás igénybevételének szüneteltetéséhez ne kelljen a mérőórát leszereltetni?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 38/2009. (II. 6.) OVB határozatával hitelesítette. A testület megállapította, hogy „az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a hitelesítésnek akadálya nincs”.

Az új eljárásban az OVB az Abh. indokolásának megfelelően az aláírásgyűjtő ív hitelesítését 343/2009. (VII. 22.) OVB határozatával megtagadta. Ezen OVB határozat ellen nyújtott be, az indítvány szóhasználatával élve „fellebbezést”, az indítványozó a törvényben előírt határidőn belül.

Ezen OVB határozattal szemben a törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján hozott határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt és az Alkotmánybíróság által alkotmányos szintűnek tekintett választópolgári egyértelműség követelményének, ezért az OVB határozatát 75/2009. (VII. 10.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) megsemmisítette, és a testületet a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (3) bekezdése alapján új eljárás lefolytatására utasította.

Kifogásában előadja, hogy az Alkotmánybíróság szerinte „tévesen ítélte meg a kérdésre vonatkozó egyértelműségi követelményeket”, mivel „a kérdés teljesen egyértelműen azt fogalmazza meg, hogy szolgáltatás szüneteltetéséhez alapfeltételként senkinek ne kelljen leszereltetni a mérőóráját”. Állítása szerint „az Alkotmánybíróság nem elegendő körültekintéssel járt el”, mivel szerinte tényként kezelendő, hogy a mérőóra leszerelés elmaradásával a szolgáltatás szünetelése költségkímélőbbé válhat. Vitatja továbbá kérdésének a népszavazás alkotmányos funkciójával való össze nem egyeztetettségéről szóló, az Abh.-ban található fejtegetést is.

## II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján vizsgálta meg.

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

A Ve. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„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.”

## III.

A kifogás megalapozatlan.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörében jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben kifogással érintett, népszavazásra feltenni kívánt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesíthetőségéről, a kérdés Nsztv. 13. §

(1) bekezdésében foglaltakkal való összeegyeztetethezéről, az Abh.-ban már állást foglalt. E határozat alapján hozta meg az OVB a kifogással támadott határozatot.

Ha az Alkotmánybíróság már döntött egy kérdés hitelesíthetőségéről, az OVB ennek alapján lefolytatott új eljárásban hozott határozata ellen az Alkotmánybírósághoz csak arra alapozva lehet újabb kifogást benyújtani, hogy az OVB határozata nem felel meg az Alkotmánybíróság új eljárásra utasító határozatában foglaltaknak. Ez az értelmezés az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából következik. Az Alkotmánybíróság 40/2004. (X. 27.) AB határozatában megállapította, hogy „a kezdeményezésben foglalt kérdés megengedhetőségét – törvényességét és alakszerűségét – illetően az Alkotmánybíróság foglal állást, mindenre kötelezően, erre irányuló kifogás alapján” (ABH 2004, 512, 518.). A Ve. 130. § (3) bekezdése, amely szerint a kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az OVB-t új eljárásra kötelezi, azt jelenti, hogy az OVB-t a megismételt eljárásban – összhangban az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal – nemcsak az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része, hanem annak indokolása is köti, annak tartalmát az OVB a megismételt eljárásban és a határozathozatal során köteles figyelembe venni. [32/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 383, 390–391.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat; ABH 2007, 393, 403.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 410, 419.]

Mivel az OVB határozata – a kifogás előterjesztője szerint is – az Abh.-ban kifejtetteknek alapul, az Alkotmánybíróság az OVB 343/2009. (VII. 22.) OVB határozatát helybenhagyta.

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

Budapest, 2009. november 16.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság 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. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 805/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 115/2009. (XI. 20.) 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 megállapítja, hogy Vésztő Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 19/2004. (V. 25.) rendelete mellékletének utolsó, a méhtartásra vonatkozó pontja alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság Vésztő Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 19/2004. (V. 25.) rendelete 11. § (1) bekezdése és (3) bekezdés első mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó Vésztő Város Önkormányzata Képviselő-testületének a környezetvédelem helyi szabályairól szóló 19/2004. (V. 25.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 11. § (1) bekezdését és (3) bekezdés első mondatát támadta. Álláspontja szerint az Ör. hivatkozott rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, mivel magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezéseket tartalmaznak. Az Ör. 11. § (1) bekezdése a városközpont pontosan körbehatárolt területén kizárólag meghatározott állatok tartását teszi lehetővé, amelyek között a méh nem szerepel, így tartása a városközpontban tilos. Az indítványozó álláspontja szerint ez sérti a méhészetéről szóló 15/1969. (XI. 6.) MÉM rendelet (a továbbiakban: MÉMr.) 1–2. §-ait. Az Ör. 11. § (3) bekezdése a – városközponton kívül eső – belterületen lehetővé teszi a méhek tartását, azonban csak az Ör. mellékletében megjelölt védőtávolságok betartásával. Az indítványozó ezt az utaló rendelkezést azért tartja alkotmányellenesnek, mert az Ör. mellékletében megjelölt védőtávolságok nagyobbak, mint a MÉMr. által meghatározott védtáv, ezáltal ellehetetlenítik a méhészeti tevékenységet és sértik a magasabb szintű MÉMr.-t. Mindezek alapján kéri a

megjelölt rendelkezések megsemmisítését. Utóbb érkezett beadványában az ellene folytatott eljárásokról ad tájékoztatást, újabb kérelemmel nem él.

Az Alkotmánybíróság a szoros összefüggésre való tekintettel [41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 194.], valamint figyelemmel arra, hogy az indítványozó tartalmában az Ör. mellékletében megjelölt védőtávolságok alkotmányellenességét állította, de csak az utaló szabályt, az Ör. 11. § (3) bekezdését támadta, az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette az utalt szabályra: az Ör. mellékletének méhtartásra vonatkozó rendelkezéseire is.

##### II.

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. A MÉMr. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„1. § A méhészkedést – a vonatkozó külön (állat-egészségügyi, növényvédelmi stb.) jogszabályok megtartásával – erre alkalmas területen mindenki szabadon gyakorolhatja. Háztömbök területén méhészetet létesíteni és fenntartani nem szabad.

2. § (1) A többlakásos lakóházak udvarán és közös használatú kertjében méhészetet létesíteni csak az összes lakás bérlőjének (tulajdonosának) hozzájárulásával és a (2) bekezdésben foglaltak megtartása mellett szabad.

(2) Méhészetet közös használatú épülettől és a szomszéd ingatlanoktól 4 méter, használatban levő utaktól (közúttól, saját használatú úttól) pedig az út melletti vízvezető árok külső szélétől számított 10 méter távolságon túl szabad csak elhelyezni. A saját használatú út tulajdonosa (használója) az út ideiglenes lezárása esetén az úton és az út mentén a letelepedést engedélyezheti.

(3) Ha a szomszéd ingatlantól való 4 méter távolságot megtartani nem lehet, a méheknek ellenkező irányban vagy – legalább 2 méter magas, tömör (deszka stb.) kerítés vagy élősvény létesítésével – a magasban való kirepülését kell biztosítani.”

3. Az Ör. vizsgált rendelkezései:

„11. § (1) A városközpontban (a Kossuth u. 29–33-tól a 63-ig, valamint a 34-től a 78-ig terjedő szakasza, a Vörösmarty utcának az 1-től a 17-ig terjedő szakasza, a Toldi utca és a Báthory utca által határolt belterületi rész, ide értve a Wesselényi utca 2–8-ig és 1–7-ig terjedő szakaszát) a haszonállatok közül kizárólag baromfi, sertés, házinyúl, házörzés céljából vagy kedvtelésből tartott eb, macska és egyéb apró állat (pl. díszmadár) tartható.

(...)

(3) A város egyéb belterületén létesített állattartó épületekben kizárólag e rendelet mellékletében megjelölt mennyiségű állat tartható az ott megjelölt védőtávolságokon belül. A város belterületén – a baromfi, eb, macska és méh kivételével – haszonállat a szabadban, istállón kívül nem tartható. A mellékletben megjelölt védőtávolságokat az állattartás céljára létesített melléképületek létesítése során is be kell tartani.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott védőtávolságok abban az esetben érvényesíthetők, ha az állattartás körülményei a védőtávolságok betartása esetén kielégítik a külön jogszabályokban meghatározott követelményeket is.”

„Melléklet a 19/2004. (V. 25.) számú rendelethez

Állattartásra szolgáló épületek elhelyezésének, valamint az állattartásnak a védőtávolságai

az épület (állatfaj) megnevezése	Védőtávolság méterben		
	Lakóépülettől	Ásott kúttól	Fürt kúttól
...			
Méh		–	–
10 kaptár	15	–	–
11–20 kaptárig	50	–	–
21 kaptártól	200	–	–

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Ör. 11. § (3) bekezdésének első mondatát azért kérte megsemmisíteni az indítványozó, mert az utaló szabályban hivatkozott Ör. melléklete nagyobb védőtávolságokat határoz meg, mint amelyeket a MÉMr. szabályoz. Az Ör. melléklete szerint méhek esetén a lakóépülettől méterben mért védőtávolság 10 kaptárig 15 méter, 11–20 kaptárig 50 méter, 21 kaptártól 200 méter.

„Amint ez az Alkotmánybíróság 63/1991. (XI. 30.) AB határozatából (ABH 1991, 470, 472.) is kitűnik, nem minősül alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg anélkül, hogy a magasabb jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná. Nem alkotmányellenes az olyan tartalmú szabályozás sem, amely bizonyos állatfajták tartására vonatkozó tilalmakat – a magasabb szintű jogszabály keretei között, vagy törvényi felhatalmazás alapján – a helyi sajátosságoknak megfelelően állapít meg.” [6/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 447, 448–449.]

A 12/1997. (II. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) az Alkotmánybíróság kifejezetten a méhtartással foglalkozott, s elutasította azt az indítványt, amely részletesen előírta, hogy egyes (lakó)épületektől milyen távolságra, hány méhcsalád tartható. „Az Ör. vizsgált rendelkezései az R. sérelme nélkül korlátozzák – az 5. § (1) bekezdés a) pontjában megjelölt védőtávolságokon belül – a méhtartást. Az

R. ugyanis a méhészetben tartható méhcsaládok számát nem szabályozza és nem rendelkezik az 5. § idézett más előírásaiban foglalt korlátozásokról sem. A vázoltak alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 5. § (1) bekezdés a) pontjában a méhtartást érintő szabályozást, valamint az 5. § (8) bekezdés első mondata és (9) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.” (ABH 1997, 448, 451.) E határozatban a vizsgált védőtávolságok azonban jóval alacsonyabbak voltak a jelenleg vizsgált védőtávolságoknál. Az ABh.-ban alkotmányosnak talált védőtávolság legfeljebb 20 méhcsalád esetén 15 méter, legfeljebb 50 méhcsalád esetén pedig 25 méter volt. Az Ör. melléklete szerint azonban 20 kaptár felett legalább 200 méter távolságot kell biztosítani a szomszédos lakóépülettől.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ör. oly módon korlátozta a méhtartást, amely ellentétes a MÉMr.-tel. A MÉMr. szabadon engedélyezi a méhtartást, korlátozást csak annyiban enged, hogy a szomszédos ingatlantól (nem lakóépülettől) legalább négy méter távolságot, a közöttől pedig a vízelvezető ároktól számított 10 méter távolságot meg kell tartani. A MÉMr. 2. § (3) bekezdése még abban az esetben is engedélyezi a méhtartást, ha a szomszéd ingatlantól való 4 méter távolságot megtartani nem lehet, ilyen esetben a méheknek a szomszédos ingatlanhoz képest ellenkező irányban vagy – legalább 2 méter magas, tömör (deszka stb.) kerítés vagy élősövény létesítésével – a magasban való kirepülését kell biztosítani. Vagyis a négy méternél kisebb védőtávolság hiánya esetén is két lehetőség van a jogszerű méhtartásra: vagy a szomszédos ingatlan ellentétes irányba reptetik ki a méheket, vagy a szomszédos ingatlan felé, utóbbi esetben azonban legalább két méter magas tömör kerítést vagy sövényt kell biztosítani a szomszédos ingatlan védelmére.

Míndezekekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – elterve az ABh.-ban foglalt álláspontjától – úgy ítélte meg, hogy a MÉMr.-ben foglalt védőtávolságok nem írhatóak felül önkormányzati rendelettel, tekintettel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére, amely tiltja, hogy az önkormányzat magasabb szintű jogszabállyal ellentétes saját jogszabályt alkosson. Az Alkotmánybíróság az Ör. mellékletének vizsgált rendelkezéseit ezért az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (1) bekezdése alapján a határozat kihirdetésének napjával megsemmisítette. Elutasította viszont az Alkotmánybíróság az Ör. 11. § (3) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt, mivel az utaló szabály önmagában nem függött össze az alkotmányellenesség fentebb írt okaival.

2. Az indítványozó azért támadta az Ör. 11. § (1) bekezdését, mert a belterület pontosan körbehatárolt területén, a városközpontban megtiltja a méhek tartását azáltal, hogy kizárólag meghatározott állatok tartását teszi lehetővé, amelyek között a méh nem szerepel.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörének korlátját egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg. Az Alkotmány 44/A. §



(2) bekezdése szerint: „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig megállapítja: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 6. §-a szerint: „(1) Állatot tartani csak az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban előírtaknak megfelelő helyen és módon szabad. Az állati eredetű élelmiszer előállítás céljából az állattartáshoz olyan, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabály szerinti állattartó helyet kell létesíteni, továbbá olyan állattenyésztési és állattartási technológiát kell alkalmazni, amely lehetővé teszi az állatok egészségének megővését, valamint azt, hogy az így nyert állati eredetű élelmiszer emberi fogyasztásra, illetve élelmiszer-előállításra alkalmas legyen. (2) Az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet.”

Az Ör. vizsgált 11. § (1) bekezdése tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem Vésztő város belterületének egészén tiltja a méhészeti tevékenységet, hanem csak a városközpont szigorúan körülhatárolt területén nem lehetséges méhészkedni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságoknak megfelelő szabályzást alkothat, e körben szabályozása korlátját az képezi, hogy „nem tilthat kategorikusan olyan magatartást, illetve tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabály kifejezetten lehetővé tesz.” [6/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 447, 449.] Az Ör. támadott 11. § (1) bekezdése nem tiltja a város teljes belterületén való méhészkedést, hanem csak annak szűken lehatárolt városközponti részén nem teszi lehetővé e tevékenységet (s korlátozza más állatok tartását is). Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a MÉMr. 1. §-a tiltja a háztömbök területén a méhészet létesítését, azt pedig az önkormányzat a helyi sajátosságoknak megfelelően tudja megállapítani, hogy melyek azok a területek, amelyek emiatt tilos a méhészkedés. Mivel az indítványozó által állított korlátozás nem a belterület egészére vonatkozik, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 11. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

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

Budapest, 2009. november 16.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 790/B/2004.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 116/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának a helyi adókról szóló 38/2002. (XII. 20.) Ök. sz. rendelete 2003. január 1-jén hatályban volt 12. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, második mondata valamint (2) bekezdése alkotmányellenes volt, ezért az alkotmányellenes rendelkezések a Fővárosi Bíróság előtt 25.K.32.742/2003. szám alatt folyamatban lévő perben nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

**I.**

1. A Fővárosi Bíróság előtt 25.K.32.742/2003. szám alatt folyamatban lévő ügy tárgya: Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) jegyzője, mint elsőfokú adóhatóság a részben beépített felperesi ingatlanra telekadót vetett ki, amely határozatot Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalának Hatósági Főosztálya 05–463/1/2003. számú határozatával helyben hagyott. Ezt a határozatot a felperes a Fővárosi Bíróságon támadta meg annak törvényellenességére hivatkozással. A Fővárosi Bíróság a folyamatban lévő ügyben eljárása felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján az Alkotmánybírósághoz fordult Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának a helyi adókról szóló 38/2002. (XII. 20.) Ök. sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 12. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint a folyamatban lévő ügyben való alkalmazás tilalmának kimondása iránt. Az Ör. 12. §-a a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 11. § (2) bekezdésének – 1991. január 1-je és 2004. december 31-e között hatályban volt szövege szerinti – felhatalmazása alapján azt állapította meg, hogy mekkora az ingatlan területének a telekadó alól mentes, az épület rendeltetésszerű használatához szükséges, helyben szokásos mértéke. Az Ör.-nek az adóhatósági határozat meghozatalakor hatályos 12. §-a szerint az M jelű övezetben a tényleges teleknagyság 25%-a az a mérték, amely a Htv. 11. §

(2) bekezdése alapján telekadó alól mentes része az ingatlanoknak. A kezdeményező bíró álláspontja szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontját és 44/A. § (2) bekezdését sérti az Ör. támadott rendelkezése, mert az ellentétes a Htv. 19. § *c*) pontjával és 11. § (2) bekezdésével, mivel olyan telekre is kivethetővé teszi a telekadót, amely a beépíthetőség legmagasabb mértékéig be van építve. A felperesivel megegyező bírói álláspont szerint az adott ingatlanra vonatkozó beépíthetőség maximális mértéke egyben azt is megállapítja, hogy a telek be nem építhető része az ingatlan rendeltetésszerű használatához elengedhetetlenül szükséges – így a telekadó alól a jogviszony keletkezése idején hatályos szabályok szerint mentes kell legyen.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy mind az Ör. 12. §-a, mind pedig a Htv. 11. § (2) bekezdése az alapul fekvő jogviszony keletkezését követően megváltozott. A Htv. 11. § (2) bekezdésének jelenleg hatályos szövege immár nem hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy a telekadó alóli mentesség megállapításához szükséges, a rendeltetésszerű használatra szolgáló, illetve a helyben szokásos mértéket meghatározzák, hanem maga meghatározza a telekadó alól mentes terület nagyságát. Az Ör. 12. §-a a megváltozott Htv.-nek megfelelően újraszabályozta a telekadó alól mentes telekrész mértékét.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetben, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Mivel jelen ügy bírói kezdeményezésre folyik, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a folyamatban lévő ügyben alkalmazott, már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés tekintetében lefolytatta.

## II.

### 1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

*d*) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,”

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

2. A Htv.-nek a jogviszony keletkezése (2003. január 1.) idején hatályos irányadó rendelkezései:

### „Építményadó

...

11. § (1) Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész (a továbbiakban együtt: építmény).

(2) Az építményadó alkalmazásában az építményhez tartozik az építmény rendeltetésszerű használatához szükséges – a település rendezési tervében előírt, vagy ennek hiányában a helyben szokásos mértéket meg nem haladó – földrészlet. A helyben szokásos földrészlet mértékét az önkormányzat állapítja meg.”

### „Telekadó

17. § Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet (a továbbiakban: telek).”

### „Az adómentesség

19. § Mentés az adó alól:

*a*) az építési tilalom alatt álló telek a tilalom ideje alatt,  
*b*) a helyi és helyközi menetrendszerinti tömegközlekedést lebonyolító adóalany, az e célra használt telek után,  
*c*) a teleknek a 11. § (2) bekezdésében meghatározott része,

*d*) a 13. § *d*–*f*) pontjában meghatározott építményekhez tartozó teleknek az a része, amely a helyi rendezési tervben előírtnál nagyobb, vagy annak hiányában a helyben szokásos mértéket meghaladja,

*e*) az épülethez, az épületnek nem minősülő építményhez, nyomvonal jellegű létesítményekhez tartozó – jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított – védő (biztonsági) terület;

*f*) az erdő művelési ágban nyilvántartott telek.”

3. Az Ör.-nek a jogviszony keletkezése (2003. január 1.) idején hatályos támadott rendelkezései:

### „TELEKADÓ

Az adókötelezettség

12. § (1) Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet (továbbiakban: telek), továbbá a beépített belterületi földrészletnek a (2) bekezdésben meghatározott mértéken felüli része.

Beépített belterületi földrészlet esetében az adó alapját úgy kell meghatározni, hogy a telek nagyságából le kell vonni az építmény négyzetméterben meghatározott alapterületét, ezt követően a (2) bekezdésnek meghatározott földrészletet.

(2) Az 1990. évi C. tv. 11. § (2) bekezdésében említett helyben szokásos mértéket a Képviselő-testület a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat (BKVSZ) keretövezeti besorolásainak alapulvételeivel az alábbiak szerint határozza meg:

...

„**M keretövezet:** a tényleges teleknagyság 25%-a,”

...”

## III.

A bírói kezdeményezés megalapozott.

1. A kezdeményező bíró azzal indokolta az alkotmány-sértést, hogy az Ör. „vonatkozó rendelkezése mindkét hi-vatkozott alkotmányi rendelkezést sérti, mivel ellentétes a Htv. 19. § c) és 11. § (2) bekezdésével”. Álláspontja szer-int ugyanazt a telket kétszeresen adóztatják, ha építmény és telekadót is kivetnek rá. Továbbá a Htv. 17. §-át is sérti a megengedett maximális mértékben beépített telek teleka-dó alá vonása, mivel a „telekadó alapját eleve csupán a beépítetlen belterületi földrészlet képezheti. Márpedig nyilvánvalóan nem tekinthető ilyen beépítetlen földrész-letnek azon telek, vagy telekhányad, melynek beépítettsé-ge tovább nem növelhető.”

Az Alkotmánybíróság 49/2000. (XII. 18.) AB határozata-ban egy olyan önkormányzati rendelet alkotmányossá-gát vizsgálta, amely tartalmában hasonló a jelenleg vizsgált rendelkezéshez. „Az Ör. 9. §-a a telekadó alóli mentesség eseteit szabályozza. A kifogásolt (1) bekezdés szerint mentesül a telekadó alól az építményhez tartozó teleknek az a része, amely a 400 m<sup>2</sup>-t nem haladja meg, illetve a helyben szokásos teleknagyságot (1200 m<sup>2</sup>) meghaladó rész. E rendelkezés első fordulata ellentétes a Htv. 17. §-ával, amely szerint a telekadó tárgya az ön-kormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen bel-területi földrészlet. A beépített belterületi telkek után te-hát telekadó kivetésére nincs lehetőség.” (ABH 2000, 491, 494.)

Az Alkotmánybíróság értelmezése és erre alapított gyakorlata szerint alkotmányellenes az, ha a Htv. 17. §-ának rendelkezésével ellentétesen olyan telekre is kivet az önkormányzat telekadót, amely egyébként – tekintet-tel az azon álló építményre – beépített. Ezért az Alkot-mánybíróság – a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel vizsgálatát kiterjesztette az adókötelezettséget megállá-pító Ör. – a jogviszony keletkezése idején hatályos – 12. § (1) bekezdésére is [41/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 193, 194.].

2. Az Alkotmánybíróság a vizsgált Ör.-t a konkrét ügy-ben alkalmazandó akkor hatályos Htv. rendelkezései tükrében vizsgálta. Az Ör. 12. § (1) bekezdésének első fordulata, amely szerint adóköteles az önkormányzat ille-tékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet (továbbiakban: telek), összhangban áll a Htv. 17. §-ával, mivel a beépítetlen belterületi földrészletre telekadó vet-hető ki.

Az Ör. 12. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata – „(adóköteles) továbbá a beépített belterületi földrészletnek a (2) bekezdésben meghatározott mérték-en felüli része.” – azonban a fentebb idézett alkot-mánybírósági gyakorlat szerint ellentétes a Htv. 17. §-ával, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével,

mert beépített telekre is kivet a telekadót. Mivel az Ör. 12. § (1) bekezdésének második fordulata – amely a be-épített telekre az adókötelezettséget megállapítja – al-kotmányellenes, osztja jogi sorsát ugyanazon bekezdés második mondata és a (2) bekezdés is, amely rendelke-zések a beépített telekre eső telekadó mértékét határoz-zák meg. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Ör. 12. § (1) bekezdésének második fordulatának és máso-dik mondatának, valamint (2) bekezdésének alkotmány-ellenességét megállapította.

Az Alkotmánybíróság a kezdeményező bíró által felho-zott egyik érv alapján megállapította a támadott jogszabá-lyok alkotmányellenességét, ezért állandó gyakorlatá-nak megfelelően [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 307.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 209.] nem vizsgálta azokat az indítványi eleme-ket, amelyek az Ör. kifogásolt rendelkezésének a megsem-misítését más alkotmányos összefüggésekre, illetve tartal-mi indokokra alapozva kérték.

3. Az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében az alkot-mányellenes jogszabályt az Alkotmánybíróság erről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni, a 43. § (4) bekezdése szerint azonban az Alkotmánybíróság a támadott jog-szabály konkrét ügyben történő alkalmazhatóságáról a 43. § (1) bekezdésében meghatározottól eltérően rendel-kezhethet, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdemé-nyező különösen fontos érdeke indokolja. Az Alkot-mánybíróság az alkotmányellenesnek bizonyult rendel-kezéseket – azok hatályon kívül helyezésére való tekin-tettel – nem semmisíthette meg, azonban az alkalmazási tilalomról rendelkezett. Az alkotmányellenes rendel-kezések konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának ki-mondását az eljárás kezdeményezőjének, azaz a konkrét ügy felperesének különösen fontos érdeke indokolja, mivel alkotmányellenes rendelkezés alapján esne adó-kötelezettség alá, ezért az Alkotmánybíróság az alkot-mányellenes rendelkezésnek a Fővárosi Bíróság előtt 25.K.32.742/2003. szám alatt folyamatban lévő perben való alkalmazása tilalmát elrendelte.

A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az alkalmazási tilalom kimondása miatt került sor.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 354/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

**117/2009. (XI. 20.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete 17. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal megbízott hivatalvezetője indítványozta a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 17. § (4) bekezdése törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését. Az Ör. támadott rendelkezései a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 50. § (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján – de az indítványozó szerint a felhatalmazáson túlterjeszkedve – állapították meg a közgyógyellátásban méltányosságból részesülő személyek tekintetében a jogosultság feltételeit. A vitatott szabályok ugyanis a rászorultra eső fogyasztási egységhez képest határozzák meg a jogosultság feltételeit, míg a Szocvtv. felhatalmazó rendelkezései az egy főre eső családi jövedelemhatár alapján jogosítják fel jogalkotásra az önkormányzatot. A törvénysértést nem enyhíti az sem, ha bizonyos esetekben a jogosultakra nézve kedvezőbb is lehet a számítási mód. Mindezek alapján az indítványozó kérte az Ör. 17. § (4) bekezdés *a)* és *b)* pontjai törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.

## II.

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. A Szocvtv. vizsgálatba bevont rendelkezései:  
„4. § (1) E törvény alkalmazásában (...)  
*n)* *fogyasztási egység*: a családtagoknak a családon belüli fogyasztási szerkezetet kifejező arányszáma, ahol  
*na)* az első nagykorú családtag arányszáma 1,0  
azzal, hogy a gyermekét egyedülállóként nevelő szülő arányszáma 0,2-vel növekszik;  
*nb)* a házas- vagy élettárs arányszáma 0,9;  
*nc)* az első és második gyermek arányszáma gyermekenként 0,8;  
*nd)* minden további gyermek arányszáma gyermekenként 0,7;  
*ne)* a fogyatékos gyermek arányszáma 1,0, azzal, hogy a fogyatékos gyermeket az *nc)*–*nd)* alpont alkalmazásánál figyelmen kívül kell hagyni;  
*nf)* az *na)*–*nb)* alpontok szerinti arányszám 0,2-vel növekszik, ha a személy fogyatékosági támogatásban részesül.”  
„Közgyógyellátás  
49. § (1) A közgyógyellátás a szociálisan rászorult személy részére az egészségi állapota megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadásainak csökkentése érdekében biztosított hozzájárulás.”  
„50. § (1) Közgyógyellátásra jogosult  
*a)* az átmeneti gondozott, az átmeneti és tartós nevelésbe vett kiskorú;  
*b)* a rendszeres szociális segélyben részesülő egészségkárosodott személy;  
*c)* a pénzellátásban részesülő hadigondozott és a nemzeti gondozott;  
*d)*  
*e)* a központi szociális segélyben részesülő;  
*f)* a rokkantsági járadékos;  
*g)* az, aki I., II. csoportú rokkantsága alapján részesül nyugellátásban, baleseti nyugellátásban;  
*h)* az, aki, vagy aki után szülője vagy eltartója magasabb összegű családi pótlékban részesül.  
(2) Közgyógyellátásra jogosult az a személy is, akinek esetében a havi rendszeres gyógyító ellátásnak az egészségbiztosítási szerv által elismert térítési díja (a továbbiakban: rendszeres gyógyító ellátás költsége) az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 10%-át meghaladja, feltéve, hogy a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, egyedül élő esetén 150%-át. A rendszeres gyógyító ellátás költségének számításánál az Eb. 23. §-ának *b)*, *d)* és *e)* pontja alapján fizetendő térítési díjat nem kell figyelembe venni.  
(3) Az (1)–(2) bekezdésben foglaltakon kívül az a szociálisan rászorult személy is jogosult közgyógyellátásra, akinek esetében a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek fennállnak. Az önkormányzat rendeletében  
*a)* az egy főre számított havi családi jövedelemhatár úgy kell szabályozni, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál, egyedül élő esetén annak 200%-ánál alacsonyabb jövedelmet, továbbá  
*b)* a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékéül az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegé-

nek 25%-át meghaladó összeget jogosultsági feltételként nem lehet előírni; a szociális rászorultság további feltételeit az önkormányzat a helyi viszonyoknak megfelelően szabályozza.”

### 3. Az Ör. támadott rendelkezései:

„Közgyógyellátás

17. § (4) Méltányosságból közgyógyellátásra jogosult

a) az a személy is, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem 10%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,2-szeresét nem haladja meg,

b) azon 70 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3-szorosát nem haladja meg,

c) azon 75 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20 %-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3,2-szeresét nem haladja meg,

d) azon 85 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3,5-szeresét nem haladja meg.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Ör. támadott 17. § (4) bekezdését a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III.10.), illetve a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/1999. (IV.30.) számú rendeletek módosításáról szóló 19/2007. (10. 05.) rendelete (a továbbiakban: Örm.) 4. §-a részben módosította, valamint kiegészítette azt új c) és d) pontokkal. A szabályozás módosítása azonban nem érintette az indítványban támadott alkotmányossági probléma – ti. a fogyasztási egység, mint a jogosultság alapja meghatározásának – lényegét, így az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint (773/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 803, 804.; 978/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 633.) a határozat meghozatala idején hatályban lévő szabályok alapján folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. A helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörében alkothat rendeletet, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] Az önkormányzat rendeletet a törvény által

nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothatja [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdés]. Az Ör.-t Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) a Szocvtv. 50. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkotta meg. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a Képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. [3/1999. (III. 24.) AB határozat, ABH 1999, 375, 377–378.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691–697.; 18/2002. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2002, 496, 499.; 23/2002. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2002, 515, 517.; 28/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 540, 541, 56/2003. (XI. 13.) AB határozat, ABH 2003, 867, 870.]

A Szocvtv. 50. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján a Képviselő-testület a Szocvtv. 50. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott közgyógyellátásra jogosultakon túl rendeletében további alanyi körre terjesztheti ki a közgyógyellátási jogosultságot. A rendelet megalkotása tekintetében a felhatalmazás azonban korlátokat állapít meg: így kizárja, hogy az önkormányzati rendelet jogosultsági küszöbként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál (egyedül élő esetén 200%-ánál) alacsonyabb egy főre jutó jövedelmet határozzon meg. Az is tiltott a felhatalmazás alapján alkotott rendeletben, hogy a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékeként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó összeget írjon elő a rendelet. A korlátozások központi eleme az egy főre jutó jövedelem megállapított összege, amelyet a mindenkori nyugdíjminimummal állít arányba a Szocvtv. Csak ezeken a korlátozásokon túl, azokat figyelembe véve jogosult az önkormányzat a helyi sajátosságoknak megfelelő személyi feltételeket előírni abban a tekintetben, hogy mely polgárokat tekinti szociális szempontból rászorultnak azokon felül, akiket a Szocvtv. 50. § (1)–(2) bekezdése, valamint (3) bekezdésének fentebb idézett szabályai annak tekintenek.

A jövedelem kiszámítása tekintetében a Szocvtv. 4. § a) pontja részletes rendelkezéseket tartalmaz. Ehhez képest szükségképpen eltér az egy főre számított jövedelemtől az *egy fogyasztási egységre* számított jövedelem. Tekintettel arra, hogy a rendeletalkotási jog korlátozását a Szocvtv. az *egy főre jutó* jövedelemhatárhoz köti, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felhatalmazás keretein túllépett a Képviselő-testület azzal, hogy a Szocvtv. 50. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján alkotott Ör. 17. § (4) bekezdésében az egy fogyasztási egységre vetítette a jogosultság alapját.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 17. § (4) bekezdését törvényellenesnek és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő szabályozásnak tekintette, s ezért a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-ában foglalt rendelkezésén alapul.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 149/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 118/2009. (XI. 20.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeleti szabályozás törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének az alpolgármester, a képviselő-testületi tagok és a Képviselő-testület bizottságai tagjainak tiszteletdíjáról szóló 4/2007. (II. 26.) számú KT. rendeletének 1. § (3) bekezdése, és a 2. §-a alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisíti a határozat közzétételének napjával.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A közigazgatási hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület). A törvényességi észrevétel Mikepércs Község Önkormányzata Képviselő-testületének az alpolgármester, a képviselő-testületi tagok és a Képviselő-testület bizottságai tagjainak tiszteletdíjáról szóló 4/2007. (II. 26.) számú KT. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 1. § (3) bekezdésének és a 2. §-a törvényellenességére mutatott rá, kezdeményezve azok módosítását. A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. 1. § (3) bekezdése több okból törvénytörő: egyrészt a nem képviselő bizottsági tagok tiszteletdíja többszörösen meghaladja a képviselő bizottsági tagok tiszteletdíját, másrészt a tiszteletdíj mértéke meghaladja a polgármesteri tisztség ellátá-

sának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Pttv.) írt felső határt. A hivatalvezető felhívta a figyelmet arra is, hogy az Ör. 2. §-a azért törvénytörő, mert kizárta a tiszteletdíjban részesülők köréből az alpolgármestert, márpedig Mikepércs háromezernél több lakosú település, ahol a Pttv. alapján kötelező megállapítani tiszteletdíjat az alpolgármestereknek.

A Képviselő-testület megtárgyalta a törvényességi észrevételt, de azt nem fogadta el. Álláspontja szerint nem alkotmánytörő az, ha a döntéshozó kedvezőbb feltételeket biztosít más csoportnak, mint saját magának, főleg akkor nem, ha azt egyhangú döntésével fejezi ki, szabad akarat-elhatározásával. Azzal is érvel, hogy a bizottságok külsős tagjai ülésen való részvételüket csak úgy tudják biztosítani, ha vagy szabadságot vesznek ki az ülés napjára, vagy – időponttól függően – elkéredzkednek a munkaidő letelte előtt. Ezzel hátrányos helyzetbe kerülnek, kedvezőtlen esetben munkahelyük megtartását veszélyeztethetik. A Képviselő-testület a döntését pozitív diszkriminációnak tekinti, ami – úgy véli – nem alkotmányellenes. Az alpolgármester tiszteletdíjának mellőzéséről a Képviselő-testület nem nyilvánított véleményt.

A közigazgatási hivatal vezetője ezek után fordult az Alkotmánybírósághoz kezdeményezve az Ör. megjelölt rendelkezéseinek a megsemmisítését, mert azok törvényi rendelkezésekkel ellentétesek.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezet és működési rendjét,

(...)

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

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„20. § (1) A települési képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat.

(2) A képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.”

3. A Pttv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„4. § (1) A társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíját a képviselő-testület összességében állapítja meg az alakuló, illetve a polgármester megválasztását követő ülésén a 3. § (2) bekezdésében megállapított illetményalap és az alábbi keretek között meghatározott szorzószám szorzataként:

	szorzószám
– 1000-nél kevesebb lakosú település esetén	2,5–4,5
– 1000–2999 lakosú település esetén	4,5–6,5

(2) A képviselő-testület a társadalmi megbízatású alpolgármesternek

a) a kettőezernél kevesebb lakosú településen tiszteletdíjat állapíthat meg,

b) a kettőezer, illetve annál több lakosú településen tiszteletdíjat állapít meg

úgy, hogy az ne érje el a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíját.

(3) A képviselő-testület a polgármester, illetve az alpolgármester írásban benyújtott kérésére mellőzheti az (1) és (2) bekezdésben meghatározott tiszteletdíj megállapítását, illetőleg az (1) és (2) bekezdésben foglaltaknál kisebb összegben is megállapíthatja.

15. § (1) A képviselő havi tiszteletdíja (alapidíj) nem haladhatja meg a Ktv. 43. § (1) bekezdése szerint megállapított illetményalap, és az alább meghatározott szorzószám szorzatát:

– 1000-nél kevesebb lakosú település esetén	1,0
– 1000–2999 lakosú település esetén	1,3
– 3000–10 000 lakosú település esetén	1,8
– 10 000-nél több lakosú település, valamint körzetközponti feladatot ellátó önkormányzat esetén	2,2
– fővárosi kerületi önkormányzat esetén	2,5
– megyei jogú városi és megyei önkormányzat esetén	2,6
– fővárosi önkormányzat esetén	2,8

(2) Ha a képviselő bizottságnak tagja, a tiszteletdíja az alapidíjon felül – több bizottsági tagság esetén is – legfeljebb az alapidíj 45%-ával növelhető.

(3) A bizottság nem képviselő tagja az alapidíj 45%-át meg nem haladó tiszteletdíjban részesíthető.”

4. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Mikepércs képviselő-testület tagjainak tiszteletdíjának mértéke bruttó 16 750 Ft minden hónapban.

(2) Mikepércs képviselő-testület bizottság képviselő-testület tagjainak, bizottsági tisztségükkel kapcsolatos feladatellátás tiszteletdíja bruttó 2 010 Ft minden hónapban bizottsági tagságként.

(3) Mikepércs képviselő-testület bizottság külső tagjainak, bizottsági tisztségükkel kapcsolatos feladatellátás tiszteletdíja bruttó 8 375 Ft minden hónapban.

(4) Mikepércs képviselő-testület bizottságainak elnökei minden hónapban elnöki feladatok ellátására bruttó 13 400 Ft tiszteletdíjra jogosultak.

2. § Az alpolgármester tekintetében tiszteletdíj megállapítására nem kerül sor.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmánybíróság korábban már több olyan önkormányzati rendeleti szabályozás alkotmányosságát vizsgálta, amelyek a képviselő-testület bizottságai képviselő tagjai, illetőleg nem képviselő tagjai tiszteletdíjának mértékét eltérően határozták meg [39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691–697.; 77/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 696–699.; 21/2004.(VI. 10.) AB határozat, ABH 2004, 358–366.]. Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette álláspontját a tiszteletdíj megállapításának egyes kérdéseiben, azokban is, amelyeket az Ör. szabályoz.

1. A hivatalvezető álláspontja szerint törvénysértő az Ör. 1. § (3) bekezdése, mert a tiszteletdíj mértéke meghaladja a törvényi felső határt. Az indítvány a következők szerint megalapozott.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A Pttv. 15. § (3) bekezdése szerint a bizottság nem képviselő tagja az alapidíj 45%-át meg nem haladó tiszteletdíjban részesíthető. Az Ör. 1. § (1) bekezdése szerint az alapidíj bruttó 16 750 Ft.; a (3) bekezdés alapján a nem képviselő bizottsági tag tiszteletdíja bruttó 8 375 Ft, ami több mint az alapidíj 45%-a, ezért ellentétes a törvénnyel.

2. Az Ör. 1. § (2) bekezdése alapján a bizottság képviselő tagjának tiszteletdíja havonta 2 010 Ft, ezzel szemben a bizottság nem képviselő tagjának tiszteletdíja havonta 8 375 Ft. Az Alkotmánybíróság – 39/2001. (X. 19.) AB határozatban kifejtett – álláspontja szerint az ilyen mértékű megkülönböztetés alkotmányellenes. „Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán

nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körütekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában 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, 47, 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.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

Az Ör. hivatkozott rendelkezésében nem érvényesül a jogegyenlőség alkotmányos követelménye. Az önkormányzati képviselő-testület a bizottságait úgy választja meg, hogy az elnökkel együtt számolva a bizottság tagjainak többsége önkormányzati képviselő. Az Ötv. 24. § (2) bekezdés alapján a bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt. A képviselő-testület által választott bizottságnak tehát vannak önkormányzati képviselő és nem képviselő tagjai. A bizottság munkájában, működésében azonban a bizottság tagjainak azonosak a jogaik, azonosak feladataik, kötelezettségeik. Következésképpen önkényes, a jogegyenlőség elvének megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg. [39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 696–697.]

Az Alkotmánybíróság miután több önkormányzati rendelet tekintetében állapított meg alkotmányos sértést a képviselő-testületek bizottságai képviselő, illetőleg nem képviselő tagjai eltérő tiszteletdíjai miatt, alkotmányos követelményt állapított meg, amely alkotmányos követelmény kötelező az önkormányzati képviselő-testületekre is. Az alkotmányos követelmény a következő:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből folyó alkotmányos követelmény, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testülete bizottságainak tagjai – önkormányzati képviselő és nem önkormányzati képviselő bizottsági tagok – a polgármesteri tiszttség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 15. § (1)–(3) bekezdés keretei között a bizottsági munkájukért azonos tiszteletdíjban részesüljenek.” [21/2004. (VI. 10.) AB határozat, ABH 2004, 358.]

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és a 70/A. § (1) bekezdését, tehát alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

3. Az Ör. 2. §-a szerint az alpolgármester tekintetében tiszteletdíj megállapítására nem kerül sor. A Pttv. 4. § (2) bekezdése két rendelkezést tartalmaz. Az *a)* pont alapján a képviselő-testület a társadalmi megbízatású alpolgármesternek a kettőezernél kevesebb lakosú településen tiszteletdíjat állapíthat meg. Ebben a települési körben tehát adható tiszteletdíj az alpolgármesternek, de nem kötelező megállapítani. Ettől eltérően a *b)* pont alapján a kettőezer, illetve annál több lakosú településen a képviselő-testület az alpolgármesternek tiszteletdíjat állapít meg, azaz kötelező tiszteletdíjat megállapítani az alpolgármesternek. Mikepércs több mint háromezer lakosú település, ahol a Pttv. 4. § (2) bekezdés *b)* pontja alapján kötelező megállapítani tiszteletdíjat az alpolgármesternek. Az Ör. 2. §-a törvénnyel ellentétes, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1046/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## 119/2009. (XI. 20.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletének 11. § (4) bekezdése *e)–f)* pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Süllyás Nagyközség Önkormányzatának a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 14/2004. (VII. 12.) rendeletének 7. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.



3. Az Alkotmánybíróság Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendelete 2008. június 1-jétől 2009. február 1-jéig hatályban volt 11. § (4)–(9) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján – egy beadványban – kezdeményezte Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Szm.) módosító 9/2008. (V. 27.) rendelet, valamint Süllyás Nagyközség Önkormányzatának a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 14/2004. (VII. 12.) rendeletét (a továbbiakban: Gyr.) módosító 10/2008. (V. 27.) rendelet alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó kifejtette, hogy mindkét módosítás az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel azokat törvényi felhatalmazás nélkül és a törvényi szabályozással ellentétes tartalommal alkották meg.

1.1. Az Szm. módosítását [Szm. 11. § (4)–(9) bekezdései] amiatt ítélte alkotmányellenesnek az indítványozó, mivel abban a képviselő-testület a szociális segély feltételeként önkormányzati közérdekű munka végzését és az esetleges tankötelezettség teljesítését írta elő, meghatározta az önkormányzati közérdekű munka végzésének feltételeit és az ennek ellenértékéért járó szociális segély mértékét, továbbá a polgármester hatáskörébe utalta a rendszeres szociális segély megszüntetését. Az indítványozó álláspontja szerint ezzel a képviselő-testület túlterjeszkedett és el is tért a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben kapott rendeletalkotási felhatalmazástól.

1.2. A Gyr. sérelmezett módosítása [Gyr. 7. § (4) bekezdése] értelmében a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszüntetését eredményezi a tankötelezettség teljesítésének elmulasztása. Az indítványozó szerint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapján a képviselő-testület hatásköre kizárólag a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítására terjed ki, ezt az ellátást kiegészítheti, más pénzbeli támogatást állapíthat meg és a támogatást természetbeni ellátás formájában is nyújthatja. A Gyr. módosításával tehát a képviselő-testület túlterjeszkedett a Gyvt.-ben kapott

felhatalmazáson, ami ekként törvénytört és alkotmányellenes.

2. Az indítványozó mindkét szabályozás vonatkozásában a módosító rendelkezéseket megállapító rendeletek alkotmányossága utólagos vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.].

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az Szm.-t időközben Süllyás Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete 1/2008. (I. 19.) [Helyesen: 1/2009. (I. 19.)] számú rendeletével 2009. február 1-jei hatállyal módosította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a hatályos rendelkezéseket vizsgálja (36/J/1990. AB végzés, ABH 1991, 669, 671.), ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Szm. és a Gyr. indítvánnyal érintett, hatályos rendelkezései tekintetében végezte el.

### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. Az Szm. vizsgált rendelkezései:  
„11. § (4) Az önkormányzattal való együttműködés keretében az aktív korú nem foglalkoztatott személy köteles (...)  
e) a részére meghatározott önkormányzati közérdekű munkavégzést teljesíteni;  
f) a Süllyás Nagyközségi Önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménybe járó tanköteles korú illetőleg iskolai életmódra felkészítő oktatásra köteles gyermekeit az intézményekbe járatni”.

3. A Gyr. vizsgált rendelkezései:  
„7. § (4) Meg kell vonni az önkormányzat által megállapított illetőleg folyósított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást attól a szülőtől, akiknek a gyereke a közoktatási intézmény figyelmeltése ellenére igazolatlanul hiányzik az iskolából illetőleg az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásról, és ezzel a szülő a gyermek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti”.

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely

nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

1.1. Az Sztv. több tárgykörben is jogalkotásra hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit. Az indítvánnyal érintett aktív korúak ellátása tekintetében arra adott felhatalmazást, hogy az önkormányzatok rendeletben szabályozzák az Sztv.-ben a rendszeres szociális segítség feltételeként előírt együttműködés eljárási szabályait, a beilleszkedést segítő programok típusait és az együttműködés megszégésének eseteit [Sztv. 37/D. § (3) bekezdése, 132. § (4) bekezdése]. Az Sztv. értelmében az együttműködés az együttműködésre kijelölt szervvel való kapcsolattartásra, képességfejlesztő, életmódformáló foglalkozáson, képzésben való részvételre terjedhet ki, melynek konkrét tartalmát a beilleszkedési program határozza meg és az ebben való részvétel írásos megállapodáson alapul [Sztv. 37/D. § (1)–(2) bekezdés].

A jelen esetben a képviselő-testület az Szr. támadott rendelkezésében az együttműködés keretében teljesítendő két, az Sztv.-ben nem szereplő kötelezettséget állapított meg. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Sztv. nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok az együttműködés keretében teljesítendő további kötelezettséget írjanak elő. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes az Sztv. előírásaival, ekként az Szr. 11. § (4) bekezdés *e)–f)* pontja az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette [lásd 29/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 543.; 30/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 555.; 31/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 564.].

1.2. A Gyvt. az Sztv.-hez hasonlóan több kérdésben rendelet alkotására hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit. A pénzbeli ellátások vonatkozásában arra adott felhatalmazást, hogy a települési képviselő-testületek rendeletben szabályozzák a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét [Gyvt. 21. § (1) bekezdés], a hatáskörükbe tartozó ellátást kiegészíthetik és más pénzbeli támogatásokat is megállapíthatnak [Gyvt. 18. § (2) bekezdés], továbbá megállapíthatják a hatáskörükbe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, benyújtásának részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot [Gyvt. 131. § (1) bekezdés].

A Gyr. sérelmezett rendelkezéseiben a képviselő-testület a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszűnésének a Gyvt.-ben szabályozottaktól eltérő, újabb esetét állapította meg. Mivel a Gyvt. kizárólag a felsorolt tárgykörökben adott felhatalmazást helyi jogalkotásra, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyr. támadott rendelkezésével Süllyás Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete túllépte a jogalkotásra kapott felhatalmazás kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította,

hogy a felhatalmazás nélkül megalkotott Gyr. 7. § (4) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, így azt megsemmisítette [lásd 7/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 379.; 56/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 648.].

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Ötv. 99. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörében az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát a jogforrási hierarchia állított sérelme tekintetében végzi el, a szabályozási tartalomnak más szempontok szerinti Alkotmányba ütközését főszabály szerint nem vizsgálja. Ezért az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem vizsgálta önmagában a feltételek – mint például a tankötelezettség teljesítése – előírásának alkotmányosságát. A jelen üggyhöz kapcsolódva elvi élel jegyzi meg továbbá azt is az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzatoknak számos lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást, a jogállamiság sérelmét is eredményező törvénytörtö rendeletalkotás helyett.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Süllyás Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete 1/2008. (I. 19.) [Helyesen: 1/2009. (I. 19.)] számú rendeletével 2009. február 1-jei hatállyal módosította az Szr.-t. A hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem teljes egészében tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben ugyancsak tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.). Az Alkotmánybíróság ezért az Szr. vonatkozásában tárgytalanná vált indítványi rész tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § *a)* pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1230/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

**120/2009. (XI. 20.) 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 Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló 34/1991. (XI. 20.) sz. Ök. rendelete 1. sz. melléklete „2. Mozgóbolt 401 500 Ft/év” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet. A mozgóbolti tevékenységet a különböző önkormányzatok területén az önkormányzattal kötött megállapodás, engedély alapján, az önkormányzat rendeletében meghatározott díj megfizetésével végzi. Az indítvány szerint Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a közterületek használatáról szóló, többször módosított 34/1991. (XI. 20.) sz. Ök. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. sz. melléklete állapítja meg a közterület-használat 2008. évre vonatkozó díjtételeit, ennek része: „3. Mozgóbolt 365 000 Ft/év.” vonatkozik az indítványozóra, ennek a rendelkezésnek az alkotmányellenességét állítja az indítványozó. Álláspontja szerint ez a díjtétel több tekintetben alkotmányellenes: ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, a diszkrimináció tilalmába, az Alkotmánynak a szabad versenyre vonatkozó 9. § (2) bekezdésébe is. Az indítványozó úgy véli, hogy az Ör. indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőt a többi kereskedőhöz képest. Ha egy kereskedő mozgóbolti tevékenységet kíván végezni a város területén egy kb. 6 m<sup>2</sup>-nek megfelelő alapterülettel rendelkező gépjárművel, akkor havi 30 416 Ft, évi 365 000 Ft összegű közterület használati díjat fizet az önkormányzatnak az Ör. 1. számú melléklete 3. pontja alapján. Ugyanakkor egy 6 m<sup>2</sup> alapterületű üzletet (pavilont, tárolót) működtető vállalkozó havi 3 000 Ft közterület-használati díjat fizet, tehát tízszeres a különbség a két vállalkozó között, a mozgóbolti tevékenységet végző hátrányára. Tovább árnyalja a különbséget az, hogy az indítványozó egy hónapban mindösszesen nyolc alkalommal (tehát nyolc napon), s ezeken a napokon is legfeljebb 6–8 órára veszi igénybe a közterületet. Az indítványozó hivatkozik a 38/1998. (IX. 23.) AB határozatra, amely a szolgáltatástól független, kirívóan magas díjat alkotmányellenesnek tekintette. Előadta továbbá, hogy a táma-

dott rendelkezés az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe is ütközik. Hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság egyértelmű és több esetben is hangsúlyozott alkotmányértelmezése szerint a verseny szabadsága ugyan nem alapjog, de a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata, mely feladat az alkotmányos alapjogok intézményvédelmi oldalának kiépítésével – például jogszabályalkotással – teljesítendő. Az önkormányzat rendeletalkotásával nem a verseny szabadságának védelmében járt el, ez a szabályozás a mozgóbolti tevékenységet végző személyek vállalkozáshoz való, az Alkotmányban rögzített jogának ellehetetlenüléséhez vezet.

Kiegészítő indítvány alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Képviselő-testület módosította az Ör.-t, annak mellékletét, a módosítás az indítvány érdemét azonban nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatának megfelelően – vizsgálatát a hatályos Ör. tekintetében végezte el. Az Ör. hatályos melléklete szerint a pavilon, tároló díja havonta, m<sup>2</sup>-ként (a város területén való elhelyezkedéstől függően) 610.-; 550.-; 480.-Ft., ezzel szemben mozgóbolt esetén 401.500.-Ft/év; a hivatkozott különbség tehát a hatályos melléklet alapján is közel tízszeres.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. Az Ör. mellékletének az indítvánnyal támadott rendelkezései:

Megnevezés	Díjtétel		
	I.	II.	III.
	Ft/m <sup>2</sup> /hó		
1. Üzlet, pavilon, fülke, tároló, garázs, tároló stb.	610,-	550,-	480,-
2. Mozgóbolt	401 500,- Ft/év		

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést,

amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következésképpen érvényesített álláspontra szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó 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.].

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelni és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogszabályok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.].

A diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.]. Ebben az ügyben a közterületi engedély alapján kiskereskedelmi tevékenységet végzők [a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § k) pontja] alkotnak az adott szabályozás tekintetében homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 38/1998. (IX. 23.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) is megállapította „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhez (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése, a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” (ABH 1998, 454, 456.).

A közterület-használati díj mértékének a megállapításánál alapvetően az elfoglalt közterület nagyságát és az elfoglalás időtartamát indokolt alapul venni. Az Ör. mellékletének 1. pontja az elfoglalt közterület – állandó jelleggel – elfoglalt nagyságától függő havonként díjtételeket állapít meg. Az ezzel összehasonlítható 2. Mozgóbolt 401 500.-Ft/év fizetendő díja 6 m<sup>2</sup> alapterületű gépjárművet figyelembe véve közel tízszerese, ésszerű indok nélkül meghatározott közterület-használati díj a mozgóbolti tevékenységet végző vállalkozó hátrányára.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól függetlenül, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” (ABH 1998, 454, 456–457.). Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-használati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. számú mellékletének 2. pontja, a mozgóbolti tevékenységre megállapított díj ésszerű indok nélkül tesz aránytalanul nagy különbséget a közterületen értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti, ezért a támadott rendelkezést megsemmisítette.

2. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdése állított sérelmének a vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1251/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSE

### 107/2009. (XI. 12.) AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 115/2009. (IV. 11.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

Magánszemélyek 2009. április 1-jén országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából a következő kérdésben: „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés az 1978. évi IV. törvényt akként módosítsa, hogy ne legyen büntethető az a személy (illetőleg cselekmény büntethetőséget kizáró ok legyen), aki saját, illetőleg mások személyét, lakását, tulajdonát, testi épségét, életét fenyegető, veszélyeztető jogtalan támadást úgy hárít el vagy előz meg, hogy a megelőzéshez, elhárításhoz szükséges mértéket bármilyen arányban, bármilyen eszközzel túllépi, még akkor sem, ha a támadás megelőzése, megakadályozása, elhárítása közben és annak következtében a támadó súlyosan megsérül vagy életét veszti?”

Az OVB a 2009. április 9-én megtartott ülésén az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadta, amely ellen az egyik kezdeményező kifogást nyújtott be.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: 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.

Az OVB határozatának a közzétételére a Magyar Közlöny 2009. április 11-én megjelent számában került sor. A Ve. 4. § (3) bekezdése értelmében – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata

elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is jogvesztő, és a határidő utolsó napján 16 órakor jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani. Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának. Mindezek alapján az OVB határozata elleni kifogás legkésőbb 2009. április 26-án érkeztetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Az OVB a határozatában tájékoztatta a kezdeményezőket a jogorvoslati lehetőségről, s annak határidejéről. Az egyik kezdeményező 2009. május 13-i keltezésű kifogása 2009. június 12-én érkezett meg az OVB-hez, 2009. június 16-án pedig az Alkotmánybíróságra. A jelen ügyben tehát a 115/2009. (IV. 11.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, (ABH 1998, 523.); 2/1999. (III. 3.) AB határozat, (ABH 1999, 441.); 36/2004. (X. 6.) AB végzés, (ABH 2004, 1015.)].

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2009. november 10.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 667/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 158. számában.

**AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI****401/B/2000. AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 4. § *a*) pontja, 12. § (1) bekezdése, 18. §-a, 24. §-a, 25. §-a és 26. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Nagykálló Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/1991. (XII. 28.) Kt. sz. módosításaival egységes szerkezetbe foglalt rendelete 8. § *b*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására amiatt előterjesztett kérelmet, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény magánszemélyek kommunális adójára vonatkozó rendelkezései nem tartalmazzák a szükséglakás kommunális adó mentességét, elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kezdeményezte, mert Nagykálló Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/1991. (XII. 28.) Kt. sz. módosításaival egységes szerkezetbe foglalt rendelete nem tartalmazza a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 27. §-át, 28. §-át és 29. §-át.

5. Az Alkotmánybíróság Nagykálló Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/1991. (XII. 28.) Kt. sz. módosításaival egységes szerkezetbe foglalt rendelete 4. § (4) bekezdésének *a*), *b*), *c*), *d*) pontjai, valamint (5) bekezdése, és (6) bekezdésének *a*), *b*) pontjai alkotmányellenessége megállapítására és a hivatkozott rendelkezések megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság Nagykálló Város jegyzőjének 3144/2000. számú, valamint 3144–3/2000. számú határozata alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s****I.**

Az indítványozó beadványában alkotmányellenesnek tartja Nagykálló Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló módosításaival egységes szerkezetbe foglalt 14/1991. (XII. 28.) Kt. sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 4. § (4) bekezdésének *a*), *b*), *c*), *d*) pontjait, (5) bekezdése, (6) bekezdésének *a*), *b*) pontjait; továbbá úgy véli, hogy az Ör. 8. § *b*) pontja a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 11. § (1) bekezdésével ellentétes és így alkotmányértő. (Indítványában ugyan az Ör. 2. §-át jelöli meg, de tartalmilag az Ör. 8. § *b*) pontjára hivatkozik, amely az adó megfizetése alól mentesíti a „nem lakás céljára szolgáló építmény”-eket.)

Állítása szerint alkotmányossági problémát vet fel az is, hogy az Ör.-ből „teljes egészében hiányoznak a Hatv. vállalkozók kommunális adójáról szóló 27., 28. és 29. §-ai”, emiatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján. Kéri továbbá az Alkotmánybíróságtól, hogy a jogalkotót kötelezze a Hatv. hivatkozott rendelkezéseinek az Ör. szövegébe való beépítésére.

Alkotmányértőnek véli továbbá a Hatv. 4. § *a*) pontját, 12. § (1) bekezdését, 18. §-át, 24. §-át, 25. §-át és 26. §-át is. A hivatkozott rendelkezések közül a 12. § (1) bekezdése, 18. §-a és 24. §-a rendelkezik arról, hogy a építmény-, illetve a kommunális adót az állampolgároknak tulajdoni hányaduk arányában kell megfizetniük, ami véleménye szerint sérti az Alkotmány 70/I. §-át, amely a kiszabott adónak az adóalany jövedelmi, vagyoni viszonyainak való megfelelését követeli meg. Álláspontja szerint a valós „vagyoni állapotot” a tulajdoni hányad csak akkor tükröznél, ha „minden lakóház és telek egyforma lenne (úgy értem egyforma értékű)”.

Az indítványozó szerint diszkriminatív továbbá, hogy a jogalkotó a Hatv.-ben az építményadó megfizetése alól mentesíti a szükséglakást, míg a kommunális adó megfizetése alól nem, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta.

Hivatkozik továbbá a beadvány arra is, hogy az Ör. az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal sem egyeztethető össze, mivel a „jóhiszeműen szerzett jogok védelmét törvény biztosítja”, amit az Ör. nem vesz figyelembe, hiszen a korábbi adókedvezményét megszüntette.

Végezetül kifogásolja Nagykálló Város jegyzőjének 3144/2000. számú valamint 3144–3/2000. számú határozatait, amelyekben a jegyző elutasította a kommunális adó megfizetése alóli mentesség iránti kérelmét, és kérte az Alkotmánybíróságtól ezen egyedi határozatok alkotmányossági vizsgálatát is. Ezen indítványát azonban indítványozó a későbbiekben visszavonta.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„44/A. § (...)

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

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

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

2. A Hatv. indítványozó által megjelölt rendelkezései:

„4. § Az adókötelezettség az önkormányzat illetékességi területén a következőkre terjed ki:

a) az ingatlan tulajdonra, ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogra,”

„12. § (1) Az adó alanya (3. §) az, aki a naptári év (a továbbiakban: év) első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadai arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. (A tulajdonos, a vagyoni értékű jog jogosítottja a továbbiakban együtt: tulajdonos.)”

„18. § Az adó alanya (3. §) az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlannyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetén a 12. §-ban foglaltak az irányadók.”

„1. Kommunális adó

1.1. Magánszemély kommunális adója

Az adókötelezettség, az adó alanya, az adókötelezettség keletkezése és megszűnése

24. § Kommunális adókötelezettség terheli a 12. §-ban, valamint a 18. §-ban meghatározott magánszemélyt, továbbá azt a magánszemélyt is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakásbérleti jogával rendelkezik. Amennyiben a lakásbérleti jogviszony alanyai bérlőtársak, akkor valamennyi bérlőtárs által írásban megkötött és az adóhatósághoz benyújtott megállapodásban megjelölt magánszemély tekintendő az adó alanyának. Ilyen megállapodás hiányában a bérlőtársak egyenlő arányban adóalanyok.

25. § (1) Az adókötelezettség keletkezésére és megszűnésére a 14. §-ban, illetőleg a 20. §-ban foglaltak az irányadók.

(2) A 24. §-ban foglalt lakásbérleti jog esetén az adókötelezettség a lakásbérleti jogviszony létrejöttét követő év első napján keletkezik és a jogviszony megszűnése évének utolsó napján szűnik meg.

(3) A lakásbérleti jogviszonynak az év első felében történő megszűnése esetén a második félévre vonatkozó adókötelezettség megszűnik.

Az adó mértéke

26. § Az adó évi mértékének felső határa a 11. §-ban és a 17. §-ban meghatározott adótárgyanként, illetőleg lakásbérleti jogonként legfeljebb 12 000 Ft.”

Az Ör. hivatkozott rendelkezései:

„4. §

(1)–(3) Hatályon kívül helyezte a 14/2000. (V. 29.) Kt.sz. rendelettel 2000. május 30. napjától

(4)–(7) Hatályon kívül helyezte a 14/1999. (XII. 14.) Kt. sz. rendelet 2000. január 1. napjától.”

„8. §

Mentesség

Mentes az adó alól:

(...)

b) a nem lakás céljára szolgáló építmény,

(...)”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány benyújtása óta a jogi szabályozás megváltozott: az Ör. indítványban felhívott 4. § (4), (5) és (6) bekezdéseit a 14/1999. (XII. 14.) Kt. sz. rendelet 2000. január 1. napjával hatályon kívül helyezte anélkül, hogy helyettük új rendelkezéseket iktatott volna be a rendelet szövegébe.

Ezért az indítvány e tekintetben tárgytalanná vált, így az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján az Ör. 4. § (4) bekezdésének a), b), c), d) pontjai, valamint (5) bekezdése, és (6) bekezdésének a), b) pontjai alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette.

Egyebekben az Alkotmánybíróság vizsgálatát a hatályos szabályozás tekintetében folytatta le.

2. Elsőként az Alkotmánybíróság a Hatv. kommunális adót szabályozó 18. §-át, 24. §-át, 25. §-át és 26. §-át, majd az építményadó alanyi körét szabályozó 12. § (1) bekezdését, továbbá ehhez kapcsolódóan az általános rendelkezések körében a Hatv. 4. § a) pontját vizsgálta az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal való összeegyeztethetőség szempontjából.

Az adójogszabályok alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint abból indul ki, hogy az adók jöllehet elsősorban állami bevételi célokat szolgálnak, de szabályozásuk az állami gazdaságpolitika eszköze is. A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül az egyes tevékenységek adójogi eszközökkel történő támogatása, vagy esetleg visszaszorítása

jogalkotói mérlegelés kérdése. Ennek alkotmányossági megítélésére a gazdaságpolitikailag semleges Alkotmány az Alkotmánybíróság számára csak korlátozott mértékben ad lehetőséget. Az állam adó- és gazdaságpolitikájának érvényesítését szolgáló adójogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására akkor van mód, ha azok sértik az Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott alkotmányos követelményeket, valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását eredményezik, vagy a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést tartalmaznak. [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 542.; 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 300.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a Hatv. és az Alkotmány 70/I. §-ának viszonyát. E határozataiban megállapította, hogy a Hatv. – az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglaltaknak megfelelően – az önkormányzatok helyi adó megállapítási jogának kereteit szabályozza. A Hatv.-ből közvetlenül nem származik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, mivel a Hatv. szabta keretek között a helyi adó megállapítása az önkormányzat képviselő-testületének a joga.

A képviselő-testületet a helyi adók megállapítása során – a törvény keretei között – széleskörű döntési szabadság illeti meg. A képviselő-testület a Hatv. 6. §-ának *c*) pontja alapján az adó mértékét úgy köteles megállapítani, hogy az igazodjon az adózók teherviselő képességéhez. Mindezek alapján az, hogy valamely helyi adó megállapítása megfelel-e az Alkotmány 70/I. §-ában a közteherviselés arányosságával szemben támasztott követelményeknek, kizárólag a helyi adót megállapító önkormányzati rendeletek alapján vizsgálható. [67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 356.; 1827/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 532.; 14/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1309, 1310.] A Hatv. rendelkezéseinek alkotmányossága pedig az Alkotmány 70/I. §-ára tekintettel csak kivételesen, és csak akkor vizsgálható, ha a Hatv. úgy határozza meg valamely helyi adó megállapításának szabályait, hogy a helyi önkormányzatnak az Alkotmány 70/I. §-ával összhangban álló helyi adó megállapítása már nem is lenne lehetséges.

Tekintettel arra, hogy a Hatv. indítványban megjelölt rendelkezései lehetőséget biztosítanak a helyi önkormányzatok számára az Alkotmány 70/I. §-ával összhangban álló helyi adó megállapítására, a Hatv. 4. § *a*) pontjának, 12. § (1) bekezdésének, 18. §-ának, 24. §-ának, 25. §-ának és 26. §-ának alkotmányellenessége az Alkotmány 70/I. §-a alapján nem állapítható meg. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte azon az alapon, hogy a Hatv. a magánszemélyek kommunális adójára vonatkozó rendelkezései nem tartalmazzák a szükséglakás adómentességét, amely „a szükséglakásban élők különböző csoportjának egymáshoz képest” hátrányos megkülönböztetéshez vezet, amelyet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tilalmaz.

A Hatv. 6. §-a állapítja meg a helyi önkormányzat adó-megállapítási jogának terjedelmét. A helyi önkormányzat adó-megállapítási jogkörében a törvény keretei között széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakításában. A Hatv. keretei között a helyi önkormányzat dönt a törvényben meghatározott egyes adótípusok és adófajták bevezetéséről, az adók mértékéről, valamint az adómentességek és adókedvezmények meghatározásáról.

Az Alkotmánybíróság a 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok egyik alapvető kötelezettségeként mondja ki, hogy mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. E hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámmokról stb. szóló törvények állapítják meg. Az említett törvények megalkotása során az Országgyűlés rendszerint kedvezményeket is nyújt a jogszabály címzettjeinek meghatározott köre számára, illetőleg bizonyos tevékenységfajtákra vagy árucikkekre. Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. 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. Így jöllehet 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.” (ABH 1992, 280, 281.)

Az Alkotmánybíróság 1259/B/1996. AB határozatában azt is hangsúlyozta, hogy „az adókedvezmények az állami gazdaságpolitika olyan eszközei, amelyek a jogalkotó által lényegesnek és fontosnak tartott célok elérését hivatottak elősegíteni. (...) Ahogyan az adókedvezmények biztosítása, úgy korlátozása, illetőleg megvonása is a jogalkotó szándékától függő gazdaságpolitikai kérdés, alkotmányossági problémát önmagában nem képez.” (ABH 1997, 691, 692.)

A helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga a helyi önkormányzat adó-megállapítási jogának egyik részjogosítványa.

Az adómentességek és kedvezmények megállapítása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai és adópolitikai szempontokat, valamint az adóalanyok teherviselési képességét mérlegelve – az Alkotmány szabta keretek között – szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját részesíti adókedvezményben, vagy adómentességben. Ez módot ad arra, hogy a helyi önkormányzat önálló helyi adópolitikát alakítson ki, s az adószabályok megalkotása során elismerjen, értékeljen bizonyos helyi sajátosságokat, specifikumokat.



Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet akkor állapít meg, ha adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], vagy ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A jelen esetben azonban ezek egyike sem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az adókedvezményeket tartalmazó jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során – ahogyan arra az Alkotmánybíróság fentebb is rámutatott – kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, nem jogosult azonban a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (politikai) szempontból történő vizsgálatára.

Az építményadó a vagyoni típusú adók körébe tartozik, amelyet a tulajdonos az adott településen található vagyona alapján fizet a helyi önkormányzatnak. Ezzel szemben a kommunális adó nem vagyoni típusú adó, amely kivetésének célja elsősorban a település infrastruktúrájának fejlesztéséhez való hozzájárulás, illetve sok esetben – ahogyan ez Nagykovács esetében is igaz – a szervezett szemétszállítás költségeinek finanszírozása. Ezen szolgáltatást, valamint az infrastruktúrát valamennyi településen élő lakos egyaránt igénybe veszi, illetve veheti, annak előnyeit élvezheti. A két adófajta tehát más adótípusba tartozik, kivetésük célja is eltérő lehet: az építményadó a településen élő személy vagyont adóztatja, a kommunális adó fizetése pedig a településen igénybe vehető infrastrukturális és szemétszállítási szolgáltatásokhoz kötődik, ami indokolthatja a szabályozásbeli eltéréseket.

A fent leírtak alapján az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is megalapozatlannak találta, így az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt előterjesztett kérelmét elutasította.

#### IV.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Ör.-t vizsgálta.

Először azt vizsgálta, hogy ellentétes-e a Hatv.-vel az Ör. 8. § b) pontja, amely a magánszemélyek kommunális adója megfizetése alól mentesíti a nem lakás céljára szolgáló építményeket.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja szerint a helyi képviselőtestület a „törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét”. A Hatv. 5. § b) pontja pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat rendeleti szabályozás útján, saját illetékességi területén jogosult többek között kommunális jellegű adók kivetésére. A Hatv. 6. §-a szerint az önkormányzat adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy a Hatv.-ben meghatározott adók mindegyikét, vagy az önkormányzat döntése alapján azok egyikét sa-

ját illetékességi területén bevezesse, a már bevezetett adófajta vonatkozó szabályozást módosítsa, vagy hatályon kívül helyezze, illetve meghatározza a bevezetés időpontját és időtartamát, továbbá mértékét és a mentességek körét, valamint a helyi adózás részletes szabályait – a Hatv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) keretei között. E jogával élve alkotta meg Nagykovács Város Képviselő-testülete az Ör.-t, melyben előírta a településen élő magánszemélyek és a vállalkozások számára a kommunális adó fizetési kötelezettséget.

A Hatv. a kommunális adó körében nem ír elő kötelezően mentesítendő alanyi kört, így erről, igazodva a helyi sajátosságokhoz, az Alkotmány szabta keretek között a helyi önkormányzatok döntenek.

Az Alkotmánybíróság az Ör. által szabályozott adókedvezmény alkotmányossági vizsgálatát az indítványban foglaltak szerint a magasabb szintű jogszabályba ütközés alapján [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] végezte el.

A Hatv. 26. §-a utaló szabályt tartalmaz az adó tárgyát illetően. Eszerint a kommunális adó tárgya az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész, továbbá a beépítetlen belterületi földrészlet. Az Ör. 6. § (1) bekezdése ezeket, mint kommunális adókötelezettség alá esőket tartalmazza is. Az Ör. 8. §-a pedig tartalmazza az adó-fizetési kötelezettség alól mentesülő tárgyak körét, ezek között az indítványban említett nem lakás céljára szolgáló épületet is.

Az Alkotmánybíróság így azt vizsgálta, hogy a Hatv.-ben meghatározott adótárgyak körét az önkormányzat rendeletében szűkítheti-e oly módon, hogy bizonyos Hatv.-ben meghatározott adótárgyat mentesít az adófizetési kötelezettség alól.

A jelen esetben a „nem lakás céljára szolgáló épületek” kommunális adó alóli mentesítésének törvénnyel való összeegyeztethetőségéről kellett állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak.

A „nem lakás céljára szolgáló épület” fogalmát a Hatv. 52. §-ában rögzített értelmező rendelkezések 47. pontja határozza meg. Eszerint „nem lakás céljára szolgáló épületnek” minősül az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapján garázsznak, gépjárműtárolónak, raktárnak, üvegháznak, műhelynek, szerviznek, üzemnek, üzemcsarnoknak, pincének, prэшáznak, hűtőháznak, gyárnak minősülő vagy ilyenként feltüntetésre váró épület, épületrész, továbbá a melléképület és a melléképületrész.

A helyi önkormányzat adókivetésének joga magában foglalja azt, hogy a helyi önkormányzat a jogát a helyi sajátosságok figyelembe vételével gyakorolja. Ezért az Alkotmánybíróság a szabályozás megítélésénél a helyi sajátosságokból indult ki. Az érintett település mezőgazdasági jellegűnek mondható, mivel a foglalkoztatottak közel háromnegyede az agrárágazatban dolgozik. Sok helyi lakos tevékenysége kapcsolódik a mezőgazdasághoz, főként jövedelem-kiegészítésként, de nem kevesen fő megélhetési forrásként, vállalkozóként végeznek mezőgazdasági tevé-

kenységet. (ld. az önkormányzat internetes oldalán: <http://www.nagykallo.net/index.php?oldal=tenyek>)

A jogi szabályozást a képviselő-testület a helyi lakosok teherbíró képességéhez igazította, hiszen a helyi szokásoknak megfelelően, illetve a mezőgazdasági termelő tevékenységhez igazítottan a településen túlnyomórészt családi házak találhatóak egy vagy akár több melléképülettel, amelyek megadóztatása rendkívüli terhet róna a helyi lakosságra.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a szabályozás azon eleme, amely mentesíti a nem lakás céljára szolgáló épületeket a kommunális adó megfizetése alól, tekintettel a helyi önkormányzati képviselő-testületek adómentességek adása kapcsán meglévő, a helyi sajátosságok figyelembevételét megengedő nagyfokú szabadságára, nem tekinthető az Alkotmány 44. § (2) bekezdésébe ütközőnek, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2. Az Alkotmánybíróságnak az Ör.-rel kapcsolatban az indítvány alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt előterjesztett indítványt is vizsgálnia kellett. Az indítványozó szerint Nagykovács Város Önkormányzatának Képviselő-testülete alkotmányellenes mulasztást idézett elő azáltal, hogy a kommunális adó tárgyában alkotott rendelete nem tartalmazza a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 27. §-át, 28. §-át és 29. §-át, amely a vállalkozók kommunális adóját szabályozza.

Az Alkotmánybíróság összevetette a Hatv. és az Ör. vállalkozók kommunális adójára vonatkozó szabályait, s megállapította, hogy az Ör. 11. §-a, 12. §-a és 13. §-a tartalmazza a Hatv. 27. §-a, 28. §-a és 29. §-a előírásait, s ezen az alapon a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására előterjesztett kérelem elutasításának van helye.

Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nincs akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabályi előírásokat ne ismétlje meg, ahogyan annak sincs, hogy azokat szó szerint átvegye. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül is – mindenképpen érvényesek, s így kötelezően alkalmazandók. A jogszabály-szerkesztésnél csupán arra kell figyelemmel lenni, hogy a normaszöveg világos és közérthető legyen [61/1994. (XII. 24.) AB határozat (ABH, 1994, 471.)].

3. Az indítványozó szerint az Ör. 8. §-a azért is alkotmányellenes, mert azáltal, hogy a kommunális adó megfizetésénél számára korábban biztosított 70%-os adókedvezményt a képviselő-testület megszüntette, sérültek jövedelmükben szerzett jogai.

Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában elvi jelentőséggel mutatott rá arra, hogy a szerzett jogok tiszteletben tartása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisághoz hozzátartozik [pl. 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.]. A szerzett

jogok védelme nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály, azonban a kivételek elbírálása csak esetről esetre, az adott egyedi 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.].

Az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában (ABH 1992, 280, 281.) kimondta, hogy „amíg a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, 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 játszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után”.

Mindebből következik az is, hogy a korábban nyújtott adómentesség fenntartására nincs alkotmányosan levezethető kötelezettsége a jogalkotónak. Mind a helyi, mind az általános adókötelezettséget érintően az Országgyűlés jogosult adómentességeket megállapítani, de jogában áll a mentességek körének szűkítése is. A Hatv. esetében a mentességi kör szűkítésének más törvényektől eltérő hatása van, mivel az nem vonja automatikusan maga után a mentességek tényleges megszűnését, csupán azt jelenti, hogy az Országgyűlés az önkormányzatra bízta a kérdés szabályozását. Garanciális szabályt tartalmaz a Hatv. 6. §-ának c) pontja, amely szerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherbíró képességéhez igazodóan kell megállapítani, valamint a Htv. 6. §-ának d) pontja, amely szerint az önkormányzat adó-megállapítási joga kiterjed arra, hogy a Hatv.-ben meghatározott mentességeket, illetve kedvezményeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményekkel bővítse. [7/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 845, 847.]

Az Alkotmánybíróság szerint tehát az adófizetési kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga – egyes, itt számba nem jövő kivételeket leszámítva –, mivel az egy határozott vagy határozatlan időtartamra szóló, a jogalkotó szándékától függő kedvezmény, amelynek esetleges jövőbeli megváltoztatása nem feltétlenül sérti a szerzett jogokat.

A jelen esetben a Hatv. 6. § *d*) pontjában kapott felhatalmazás alapján a képviselő-testület az Ör.-ben, az ott meghatározott körülmények fennállása esetén 70%-os adókedvezményt biztosított a kommunális adó megfizetése vonatkozásában. Az Ör.-ben szabályozott mentességeket a képviselő-testület 1999-ben felülvizsgálta, aminek következtében 2000. január 1-jétől az Ör.-t módosító 17/1999. (XII. 14.) Kt. számú rendelet (a továbbiakban: Örmód.) megszüntette a fent említett 70%-os mentességet. Az Örmód.-ot a képviselő-testület – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal által elbírált fellebbezésben foglaltak szerint – az önkormányzat a helyben szokásos módon kihirdette, így arról bárki értesülhetett.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a szerzett jogok sérelmére alapított indítványi kérelmet elutasította.

4. Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól Nagykálló Város jegyzőjének 3144/2000. számú valamint 3144–3/2000. számú határozata alkotmányossági vizsgálatát is, mivel szerinte jogsértően járt el a jegyző, amikor adómentesség iránti kérelmét elutasította. Ezen indítványát azonban indítványozó a későbbiekben visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § *d*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2009. november 3.

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

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

## 368/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 49. § 16. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az e rendelkezéssel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) 49. § 16. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a Bt. megjelölt rendelkezése ellentétes az Alkotmány 9. §-ával, valamint a 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság elvével.

A Bt. 49. § 16. pontjának (a kivett hely meghatározásának) az indítványozó által kifogásolt szövege, valamint a 49. § 27. pontja (a termőföld fogalmának meghatározása) a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 86. §-ával 2001. január 1-jei hatállyal került a Bt.-be.

Az indítványozó szerint azáltal, hogy a külfejtés vonatkozásában a termőföld „kivett helynek” minősül, ott külfejtéses bányászati tevékenységet nem lehet folytatni, sérül a tulajdoni formák egyenjogúsága, mert a termőföld tulajdonjogát előnyben részesítik az „állam tulajdonát képező nyersanyagok bányászatával szemben”, hiszen az ásványi nyersanyagok az Alkotmány 10. § (2) bekezdése, illetve ennek felhatalmazása alapján a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 172. § *a*) pontja alapján kizárólagos állami tulajdonba tartoznak. Az indítványozó szerint a termőföld tulajdonosi érdekek ilyen preferálása az állami és a bányavállalkozói érdekekkel szemben egyúttal a gazdasági verseny szabadságát is sérti. Megítélése szerint a termőföld kivett helyként kezelése a külszíni fejtéses bányászatot teljesen ellehetetleníti, sőt a nyersanyag-kutatás is meghiúsul, így az államnak az érdeke sem érvényesülhet, hogy a nyersanyagokról tudomást szerezhessen. Az indítványozó véleménye szerint a termőföld védelme a Bt.-ben a módosítást

megelőzően is biztosítva volt, így például a Bt. 27. § (2) bekezdése, a Bt. 36. §-a, valamint a Bt. 49. § 23. pontjában rögzített tájrendezés fogalma is ezt a célt szolgálta.

2. Az indítványozó kérelmét később kiegészítette, mivel álláspontja szerint a Bt. 49. § 16. pontja több okból is sérti a jogbiztonság elvét is.

Egyrészt az új szabályok nem egyértelműek, hatásuk nem kiszámítható, mert a kivett hely fogalmának meghatározása a „többek között” kifejezést tartalmazza, ami „a bányafelügyelet és más állami szervek ellenőrizhetetlen hatáskörébe adja a kivett helyek körének bővítését”. Másrészt a Bt. sérelmet okozó módosítása a Magyar Közlöny 126. számában, 2000. december 20-án került kihirdetésre, és 2001. január 1-jén lépett hatályba, így nem állt rendelkezésre „kellő idő” a kihirdetés és a hatályba lépés között; az érintetteknek csupán arra volt lehetőségük, hogy a jogszabály módosított szövegét megismerjék, de nem volt lehetőségük arra, hogy annak alkalmazására felkészüljenek. Az indítványozó szerint a módosítás hatályba lépésekor bányászati joggal, illetve elfogadott műszaki tervvel rendelkező bányavállalkozó a termőföld kivett helyé nyilvánításával bizonytalan helyzetbe került, nem tudhatta, hogy gazdasági tevékenységét folytathatja-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

Végül az indítványozó szerint nincs szabályozva a kivett helyé nyilvánítás eljárási rendje, és a jogbiztonsággal ellentétes az is, hogy a Bt. 26. § (14) bekezdése értelmében [hatályos Bt. 26/C. § (3) bekezdés], amennyiben a külszíni művelésre engedélyezett bányatelek területét a kitermelés befejezése vagy a koncesszió megszűnése előtt a 49. § 16. pontja szerinti kivett helyé nyilvánítják, az ebből eredő károkért a bányavállalkozót kártalanítás illeti meg, valamint a kivett helyé nyilvánításról rendelkező határozatban a kártalanításról is rendelkezni kell, azonban a termőföld magával a törvénynek a hatályba lépésével kivett helyé vált, így szerinte nincsen olyan kivett helyé minősítő határozat, melyben a kártalanításról rendelkezni kellene.

Az Alkotmánybíróság a kivett helyé nyilvánításra irányuló eljárás hiányára alapított indítványrészt tartalmára tekintettel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelemként bírálta el.

## II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következő jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

„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.”

„10. § (1) A magyar állam tulajdona nemzeti vagyon.

(2) Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.”

2. A Bt. 49. § 16. pontja hatályos szövege:

„Kivett hely»: ahol bányászati tevékenységet a kivettség tárgya szerint hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság hozzájárulásával, az általa előírt külön feltételek megtartásával szabad folytatni. Kivett helynek minősül a belterület, a külterület beépítésre szánt része, a közlekedési célt szolgáló terület, temető, vízfolyás vagy állóvíz medre, függőpálya vagy vezeték biztonsági, illetve védő övezete, vízi létesítmény, ivóvíz, ásvány-, gyógyvíz, bármely forrás és kijelölt védőterülete, védőerdő, gyógy- és üdülöhely védőövezete, a védett természeti terület, a műemléki, illetve régészeti védettség alatt álló ingatlan, továbbá a honvédelmi létesítmények területe, a külfejtés vonatkozásában a termőföld, valamint amit jogszabály a bányászati tevékenység tekintetében annak minősít.”

3. A Bt. kifogásolt rendelkezésének az indítvány benyújtása idején hatályos szövege:

„Kivett helyek»: ahol bányászati tevékenységet csak a bányafelügyeletnek az illetékes hatósággal egyetértésben kiadott engedélyében meghatározott feltételek mellett szabad folytatni. Kivett helynek minősül többek között a belterület, a külterület beépítésre szánt része, közlekedési célt szolgáló terület, üzemi terület, temető, vízfolyás vagy állóvíz medre, függőpálya vagy vezeték alatt, illetve fölött lévő területe és biztonsági, védő övezete, vízi létesítmény, ivóvíz, ásvány-, gyógyvíz, bármely forrás és kijelölt védőterülete, védőerdő, gyógy- és üdülöhely védőövezete, a védett természeti terület, a műemléki, illetve régészeti védettség alatt álló ingatlan, továbbá a honvédelmi létesítmények területe, valamint a külfejtés vonatkozásában a termőföld.”

4. Bt. 49. § 16. pontjának szövege a költségvetési törvény általi módosítás előtt:

„Kivett helyek»: ahol bányászati tevékenységet csak a bányafelügyeletnek az illetékes hatósággal egyetértésben kiadott engedélyében meghatározott feltételek mellett szabad folytatni. Kivett helynek minősül többek között a belterület, a külterület beépítésre szánt része, közlekedési célt szolgáló terület, üzemi terület, temető, vízfolyás vagy állóvíz medre, függőpálya vagy vezeték alatt, illetve fölött lévő területe és biztonsági, védő övezete, vízi létesítmény, ivóvíz, ásvány-, gyógyvíz, bármely forrás és kijelölt védőterülete, védőerdő, gyógy- és üdülöhely védőövezete, a védett természeti terület, a műemléki, illetve régészeti védettség alatt álló ingatlan, továbbá a honvédelmi létesítmények területe.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először az Alkotmány 9. §-ának állított sérelmét vizsgálta meg. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy „a termőföldtulajdon indokolatlan előnyben részesítése” miatt sérül az államnak az az érdeke, hogy a föld alatti nyersanyagokhoz – melyek kizárólagos tulajdonában vannak – hozzájusson, valamint a bányavállalkozó vállalkozáshoz való joga, illetve a bányászati tevékenység ellehetlenítésével a gazdasági verseny szabadsága.

1.1. Ezzel összefüggésben utal az Alkotmánybíróság a 39/1992. (VII. 16.) AB határozatra, melyben kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem írja elő azt, hogy az állami tulajdonra vagy a magántulajdonra nézve ne lehetne eltérő a jogi szabályozás. E rendelkezés a kétféle tulajdon egyenrangúságát mondja ki és tartalmának igazi kibontására éppen a 70/A. § adja meg a lehetőséget. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető. Az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (IX. rész) rámutatott arra, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése helyes értelmezés szerint a tulajdon bármely formájára nézve fogalmaz meg diszkriminációtilalmat. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-a jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésébe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogra vonatkoztatott kifejtése.” (ABH 1992, 235, 238.)

1.2. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelménynek tekintette, és megállapította, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki [lásd: 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.], de egyéb jogokra vonatkozóan is fennállhat [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az alapvető jogok esetében jelentkező diszkriminációnál az Alkotmánybíróság a szükségesség és az arányosság szempontjai alapján bírálja el a jogszabályt, míg ha a megkülönböztetés nem emberi

jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti [például: 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 139–140.]. 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.

1.3. Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra is, hogy „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. (...) A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (Először: 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás egymástól különböző jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak és kötelezettek között vethető fel [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 79.; 881/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 474, 477. stb.].

A fentieket is figyelembe véve, az Alkotmánybíróság szerint a tulajdoni formák egyenjogúságának sérelmére való hivatkozás nem megalapozott: kivett hely bármilyen tulajdoni formán – mind köz-, mind pedig magántulajdonon – lehetséges, mivel termőföld lehet magántulajdonban, illetve önkormányzat vagy az állam tulajdonában is. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

1.4. Hasonlóan a diszkriminációtilalomhoz, a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában értelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami »elismerése és támogatása« megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás »fogalmilag és nyilvánvalóan« ellentétes az államcélal”. (818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761.) Erről az adott esetben nincs szó, mert a bányavállalkozók közötti versenyt a mindegyikre érvényes tilalom nem korlátozza – bár nem biztos, hogy egyformán érinti

őket, azonban a tilalom eleve nem kedvez egyik csoportnak sem.

A vállalkozás szabadságával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság már több döntésében kifejtette, hogy a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához és gyakorlásához való alkotmányos alapjog egyik megnyilvánulását jelenti, ezért korlátozásának alkotmányossága is eszerint bírálható el. [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341.; 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 260.] Az 54/1993. (X. 13.) AB határozat a vállalkozás jogával összefüggésben alkotmányos követelményként fogalmazta meg azt az igényt, hogy „az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”. (ABH 1993, 340, 342.) Az 1105/B/1993. AB határozat pedig a vállalkozás gyakorlásának ellehetetlenítését, a vállalkozói tevékenységből való teljes kizárást tekintette a vállalkozáshoz való jog legsúlyosabb sérelmének. (ABH 1994, 637, 640.)

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozás joga elsősorban azt jelenti, hogy az állam indokolatlanul nem akadályozhatja meg, nem teheti lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A jelen esetben a vállalkozás jogának ellehetetlenítése nem merül fel, mert a kivett hely nem jelent teljes tilalmat a bányavállalkozó számára: a Bt. a kivettség tárgya szerint hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság hozzájárulását, az általa előírt külön feltételek megtartását követeli meg a bányászati tevékenység folytatásához. A termőföld pedig kizárólag a külszíni fejtéskor kivett hely, azonban még akkor is lehetőség van az ingatlan-tulajdonossal való megállapodás (vagy az ingatlan megvásárlása) alapján a bányászati tevékenység folytatására. Felhívja továbbá az Alkotmánybíróság a figyelmet a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 9–13. §-aira, melyek a termőföld időleges vagy végleges más célú hasznosításának közös szabályait tartalmazzák. E rendelkezéseknek megfelelően ingatlanügyi hatósági engedéllyel lehet termőföldet más célra hasznosítani. Termőföld más célú hasznosításának minősül:

- a) a hasznosítási kötelezettségtől történő olyan időleges vagy végleges eltérés, amellyel a termőföld a továbbiakban mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlanná válik;
- b) termőföld belterületbe vonása;
- c) az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény hatálya alá nem tartozó üzem-, majorfásítás, valamint az út, vasút és egyéb műszaki létesítmény tartozékát képező fásítás telepítése.

A Tftv. 11. §-a kimondja, hogy termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni, az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetőleg helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. Helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen a meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, valamint a bányüzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt is.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: nem megalapozott az az indítványozói állítás sem, hogy a támadott rendelkezés miatt a termőföldön a nyersanyag-kutatás is meghiúsul, így az államnak az az érdeke sem érvényesülhet, hogy a nyersanyagokról tudomást szerezhessen, mert a Bt. 4. §-a lehetővé teszi bejelentés alapján a felszíni előkutatást. Eszerint nyílt területen, a talaj felszínének megbontásával nem járó előkutatás az ingatlan tulajdonosával (kezelőjével, használgójával) kötött megállapodás és a kutatás megkezdése időpontjának a bányafelügyelethez történt előzetes bejelentése alapján végezhető. A 49. § 7. pontja szerint pedig az előkutatás az ásványi nyersanyag lelőhely meglétének kimutatására, valamint az ásványi nyersanyag megközelítő elterjedésének, mennyiségének meghatározására irányuló kutatás.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a vállalkozás szabadságának a sérelmét állító indítványi kérelmet elutasította.

2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Bt. 49. § 16. pontja a jogbiztonság elvének megfelelő-e.

2.1. Az indítványozó több szempontból is alkotmányellenesnek tartotta a Bt. megjelölt rendelkezését, így az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kivett hely fogalmának meghatározása azáltal, hogy a „többek között” kifejezést tartalmazza, megfelel-e a normavilágosság követelményének.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bt. 49. § 16. pontja az indítvány benyújtásakor szövegéhez képest megváltozott, és a hatályos szöveg az indítványozó által leginkább kifogásolt „többek között” szövegrészt nem tartalmazza.

Az Alkotmánybíróságnak főszabály szerint utólagos normakontroll keretében – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz kivételével – csak hatályos jogszabály alkotmányosságának vizsgálatára van hatásköre. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát az új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az alkotmányossági szempontból tartalmilag a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.).

A hatályos szabályozás a kivett helyek taxatív felsorolását tartalmazza, azonban a fogalom-meghatározásban szereplő utaló szabály miatt továbbra is az indítványozó által sérelmesnek tartott módon határozza meg az adott fogalmat („valamint amit jogszabály a bányászati tevékenység tekintetében annak minősít”), ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a hatályos szöveg megfelel-e a normavilágosság követelményének.

Az Alkotmánybíróság az adott ügyben irányadónak tekintette a 847/B/1996. AB határozatát, melyben a következőket mondta ki: „A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő ren-

delkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában. A példálózó felsorolás – jellegéből adódóan – nem alkot zárt rendszert, hanem a benne foglaltak a jogalkalmazás során a társadalmi viszonyok fejlődése által megkívánt mértékben bővíthetők. Az is gyakori, hogy a jogszabály úgynevezett határozatlan jogi fogalmakra utal (pl. különösen indokolt esetben, kivételes méltányosságból, városképi okból) avagy meghatározott tényállás esetén az eljáró szerv mérlegelésére bizza, hogy a jogszabályban meghatározott intézkedések közül melyiket alkalmazza.

Nem helytálló az indítványozó ama vélekedése, hogy a különböző, a jogalkotás körében világszerte alkalmazott szabályozási technikák közül egyedül az felel meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiságnak, amely merev, a legapróbb részletekre is kiterjedő szabályozást foglal magában és ily módon semmiféle »mozgásteret« nem ad az ügyben eljáró hatóság számára. A jogalkotónak ugyanis – az alaptörvény keretei között – viszonylag széleskörű szabadsága van az alkalmazni kívánt szabályozási technika megválasztásában, ezért sem a példálózó felsorolás alkalmazása, sem az eljáró szerv mérlegelési jogkörrel való felruházása önmagában véve nem alkotmányellenes.” (ABH 1996, 644, 645.)

Az Alkotmánybíróság 219/B/2002. AB határozata kimondta, hogy „[a] jogbiztonság elvéből ugyanis nem fakad követelmény arra, hogy a jogszabályok a jogosultságok, kötelezettségek meghatározása, vagy valamely rendelkezéstől való eltérés lehetőségének szabályozása során taxatív, vagy példálózó felsorolást tartalmazzanak” (ABH 2003, 1488, 1492.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján – alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.].

Az indítvánnyal támadott rendelkezés szövegéből sem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a tartalma a jogalkalmazó számára eleve értelmezhetetlen. „Az értékelést engedő fogalmak használata (mint pl. a jóhiszeműség, közérdek, rendkívüli méltányolást érdemlő körülmények,

arányosság, stb.) a jogi szabályozás hagyományos eszköze, amely a jogalkalmazó jogilag kötött, diszkrecionális döntési felhatalmazását, a konkrét ügy részleteinek ismeretében adott mozgásterét jelenti.” (219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.)

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem állapítható meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság sérelme, mert a kifogásolt rendelkezés normatartalma az elvárható mértékig világos és egyértelmű, a jogalkalmazó számára értelmezhető. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Bt. 49. § 16. pontját módosító rendelkezés hatályba lépése és kihirdetése között eltelt idő megfelel-e a jogbiztonság részét képező „kellő felkészülési idő” követelményének.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatot hozott, amelyekben a jogszabály hatálybalépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési időt alkotmányos követelményként határozta meg. A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.)

A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása elsősorban a jogalkotó mérlegelésén múlik. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg. (ABH 1992, 45, 47.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a felkészülési idő hiánya miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha a korábbihoz képest úgy állapított meg a jogalanyokra hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya aránytalan sérelmet okozott az érintettek számára. [többek között: 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799–800.]

2.2.2. Ennek megfelelően a jelen eljárásban is azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Bt. 49. § 16. pontja módosításának hatályba léptetése valóban a felkészülési idő olyan alkotmányellenes hiányát eredményezte-e, ami a jogbiztonság sérelmét jelentené.

A Bt. 49. § 16. pontját módosító Tv. 2000. december 20-án jelent meg a Magyar Közlöny 126. számában, hatályba pedig 2001. január 1-jén lépett, vagyis a kihirdetés és a hatálybalépés között tíz nap telt el.

Mivel önmagában a rövid felkészülési idő (illetve a tényleges megismerhetőség bizonytalansága) nem eredményez alkotmányellenességet, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát követve azt vizsgálta, hogy a Bt. 49. § 16. pontja esetében mindez a jogbiztonság sérelmével is együtt járt-e. Ennek során megállapította, hogy a Bt. 49. § 16. pontja nem tartalmaz olyan szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően kellett volna eleget tenni, illetve amelynek azonnali nem teljesítése hátrányos jogkövetkezményeket vont volna maga után. A felkészülési idő rövidege az indítványozók által támadott rendelkezések alkalmazása tekintetében nem vezetett a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelméhez vagy veszélyeztetéséhez. [Lásd: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.]

Ez annál is inkább elmondható, mert a kivett hely fogalmának meghatározása a módosítást megelőzően is magában rejtette a kivett helyek köre bővítésének lehetőségét (amit épp az indítványozó által sikertelenül kifogásolt „többek között” kifejezés tett lehetővé); így a módosítás nem hozott olyan változást, ami a rendelkezésre állónál hosszabb felkészülési időt tett volna szükségessé.

Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Bt. módosításakor már bányászati joggal, elfogadott műszaki üzemi tervvel rendelkező bányavállalkozó a „bányatelekkel fedett terület kivetté nyilvánításával” bizonytalan helyzetbe került, nem tudhatta, hogy tevékenységét folytathatja-e.

Ezzel összefüggésben megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a módosító rendelkezések hatályba léptetése a jövőre nézve történt, azaz a már folyamatban levő ügyekben az eljárás megindulásakor hatályos rendelkezéseket kellett (volna) továbbra is alkalmazni – így a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem sérülhetett.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság szerint a kellő felkészülési idő hiánya miatt a Bt. 49. § 16. pontjának az alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, ezért az indítványt elutasította.

3. Végül megvizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy fennáll-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet amiatt, hogy nincsen szabályozva a „kivett helyé” nyilvánítás eljárása.

3.1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására főszabály szerint – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a

mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: a jogalkotói kötelezettség elmulasztása, és annak eredményeként az alkotmányellenes helyzet megléte.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségét konkrét jogszabályi felhatalmazás hiányában is köteles teljesíteni, ha valamely alkotmányellenes helyzet annak következtében állt elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének a lehetőségétől. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.] Az Alkotmánybíróság akkor is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha az 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, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.] A szabályozás hiányos tartalmából 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 kell, hogy alapuljon. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]

3.2. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes mulasztás nem áll fenn. A Bt. 49. § 16. pontja fogalom-meghatározás, amely azt mondja ki, mi a kivett hely. Kivett helyé a definícióban felsoroltak azáltal válnak, hogy a Bt. annak minősíti őket, azaz a törvény erejénél fogva. A termőföld sem azáltal válik kivett helyé, hogy valamely erre irányuló külön eljárás során azzá nyilvánítják, hanem valamely földrészletnek az ingatlan-nyilvántartásban a Bt. 49. § 27. pontjában rögzített termőföld-(gyűjtő)fogalom valamelyik elemeként való megjelölése eleve kivett helyé teszi. Nincsen szükség külön kivett helyé nyilvánítási eljárásra, mert az ingatlan-nyilvántartásból eldönthető, mi minősül termőföldnek, s így kivett helynek.

A Bt. 21. § (1) bekezdése szerint a bányavállalkozó a bányászati tevékenységet a bányafelügyelet engedélyével kezheti meg, és az abban foglalt feltételek megtartásával végezheti; míg a kifogásolt fogalom-meghatározás szerint kivett hely, ahol bányászati tevékenységet az illetékes hatóság hozzájárulásával, az általa előírt külön feltételek megtartásával szabad folytatni. A két jogszabályi rendelkezés egybevetésével megállapítható, hogy a bányavállalkozó kivett helyen a bányászati tevékenységet a bányafelügyelet (az illetékes bányakapitányság) engedélyével kezheti meg, melynek meg kell keresnie az illetékes hatóságot, és bányászati tevékenységet ennek hozzájárulásával, az általa szabott külön feltételek megtartásával lehet folytatni. A Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló



ló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. számú melléklete tartalmazza a bányászati szakigazgatással kapcsolatos eljárásokban közreműködő szakhatóságok felsorolását.

A kivett hely így sem jelent teljes bányászati tilalmat, a kivett helyen bányászati tevékenység ugyanúgy folytatható, mint az ilyenek nem minősülő helyeken; a kutatás engedélyezése is az általános – a bányászati tevékenység engedélyezéséről szóló – eljárási szabályok szerint történik, annyi különbséggel, hogy az illetékes hatóság az általános feltételeken felül többletkövetelményeket állapít(hat) meg.

3.3. Az indítványozó azt is sérelmezi, hogy nincsen olyan határozat, melyben a Bt. 26/C. § (3) bekezdés szerinti esetben rendelkeznenek a bányavállalkozó kártalanításáról.

A Bt. 26/C. § (1) bekezdése szerint ha a bányászati munkák végzése során a művelésre engedélyezett bányatelek területén a kitermelés befejezése vagy a koncesszió megszűnése előtt olyan természeti, környezeti, műemléki vagy régészeti érték válik ismertté, mely más módon nem védhető meg, az érintett hatóság határozata alapján – melyben rendelkezni kell a bányavállalkozó kártalanításáról is – a bányafelügyelet a bányatelket hivatalból csökkentheti. A művelés alatt álló bányatelek területének az (1) bekezdés alapján hivatalból történt csökkentése miatt a bányavállalkozót megillető kártalanításra a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni [Bt. 26/C. § (2) bekezdés]. Ha a már megállapított bányatelek területét a kitermelés befejezése vagy a koncesszió megszűnése előtt a 49. § 16. pontja szerinti kivett helyé nyilvánítják, az ebből eredő károkért a bányavállalkozót kártalanítás illeti meg. A kivett helyé nyilvánításról, illetve jogszabály alapján az annak érvényesítésére szolgáló határozatban a kártalanításról is rendelkezni kell [Bt. 26/C. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság szerint a kártalanításról való döntés mindenkor annak a hatóságnak a hatásköre, amelyik a kivettség tárgya szerint illetékes, azaz amelyik az újabb kivett helyé minősítésről is dönt. Ez értelemszerűen csak a kitermelés befejezése vagy a koncesszió megszűnése előtt lehetséges, hiszen ahol a bányászati tevékenységet még nem kezdték meg, ott eleve csak a kivettség tárgya szerint hatáskörrel rendelkező illetékes hatóság egyetértésével engedélyezhető a bányászati tevékenység.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2009. november 3.

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

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

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

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

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

## 825/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 a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 118/A. § (5) bekezdése és 125. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 124. § (2) bekezdése, illetőleg 124/A. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

I.

1. Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) – a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2001. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mtm1.) módosított – 118/A. § (5) bekezdése, 124. § (2) bekezdése, 124/A. § (1) bekezdése és 125. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt terjesztett elő.

Az Mt. munkaidőkeret számítására vonatkozó 118/A. § (5) bekezdésének vagylagos szövegezése az indítványozó szerint ellentmondó, jogbizonytalanságot okoz, így sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése. Ugyanezen alkotmányi rendelkezésbe, valamint a 70/A. §-ba és 70/B. § (4) bekezdésbe ütközik az Mt. 124. § (2) bekezdése, amely a munkavállaló számára az (1) bekezdésben főszabályként rögzített heti két pihenőnap mellett a munkáltatónak diszkrecionális jogkört biztosít, hogy a pihenőidőt diszkriminatív módon, vagy két teljes napban, vagy 40 órában állapítsa meg.

Az indítványozó véleménye szerint azáltal, hogy az Mt. 124. § (1) bekezdésében – szemben a korábban hatályos szöveggel – „megszűnt a vasárnap pihenőnap jellegének általános szabályként való deklarálása”, a vasárnapi munkavégzés eseteit felsoroló 124/A. § (1) bekezdése alapján a munkáltató szabadon dönthet az e napon történő munkavégzés elrendeléséről. Ezért ez utóbbi rendelkezés szerzett jogokat sért, lehetőséget nyújt az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző munkáltatói intézkedésekre, valamint veszélyezteti a munkavállalók pihenéshez való jogát [Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése].

Az indítványozó az Mt. 125. § (2) bekezdésének – az (1) bekezdésében foglalt, a munkaszüneti napon történő foglalkoztatásra vonatkozó – értelmező szabálya kapcsán úgy véli, hogy a normaszöveg nem egyértelmű, ezért nem felel meg a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményének. Az „általánosan elfogadott társadalmi szokások”-ra utalás tág határokat biztosít a munkáltatónak a munkaszüneti napon üzleti érdekből történő munkavégzés elrendelésére, és a „nyitva tartással felkeltett igény (...) tömegessé” ennek folytán „a korlátozni kívánt tevékenység ténylegesen társadalmi szokássá, és így törvényessé válik.”

2. Az Mt. 124–124/A. §-ai helyébe a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról szóló 2002. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Mtm2.) 12. §-a új rendelkezéseket léptetett. A 124. § (2) bekezdésének szövege alapvetően megváltozott. A 124/A. § (1) bekezdését ezen túlmenően a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Mtm3.) 34. § (4) bekezdése is módosította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos (vagy lényegében hasonló) és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 14/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABK 2009. április, 410, 420.]

Mivel a fenti módosítások az Mt. 118/A. § (5) bekezdését és 125. § (2) bekezdését nem érintették, az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében elvégezte.

## 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.”

„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, szülei 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/B. § (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

2. Az Mt. indítvány benyújtásakor hatályos, támadott rendelkezései:

„118/A. § (5) Munkaidőkeret alkalmazása esetén a munkaidő számításakor a 151. § (2) bekezdésében megjelölt távollét, illetve a keresőképtelenség időtartamát figyelmen kívül kell hagyni, vagy az erre eső napokat a munkavállalóra irányadó napi munkaidő mértékével kell figyelembe venni.”

„124. § (1) A munkavállalót hetenként két pihenőnap illeti meg.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott pihenőnapok helyett a munkaidő-beosztás alapján a munkavállalónak hetenként legalább negyven órát kitevő, megszakítás nélküli pihenőidő is biztosítható, amibe egy teljes naptári napnak bele kell esnie.”

„124/A. § (1) Vasárnapra rendes munkaidőben történő munkavégzés csak

a) a rendeltetése folytán e napon is működő munkáltatónál, illetve munkakörben, vagy

b) a 123. § (2) bekezdés a)–d) pontjában, vagy

c) a 124. § (3)–(4) bekezdésében meghatározott esetben rendelkezhető el.”

„125. § (2) A munkáltató, illetve a munkakör akkor minősül a munkaszüneti napon rendeltetése folytán működő munkáltatónak, illetve munkakörnek, ha a tevékenység során nyújtott szolgáltatás e napon történő rendszeres igénybevétele a munkaszüneti naphoz közvetlenül kapcsolódó helyben kialakult, vagy általánosan elfogadott társadalmi szokásokból eredő igény alapján, vagy az élet, egészség, testi épség, továbbá a vagyontárgyak védelme érdekében kerül sor.”

3. Az Mt. jelenleg hatályos rendelkezései:

„118/A. § (5) Munkaidőkeret alkalmazása esetén a munkaidő számításakor a 151. § (2) bekezdésében megjelölt távollét, illetve a keresőképtelenség időtartamát figyelmen kívül kell hagyni, vagy az erre eső napokat a munkavállalóra irányadó napi munkaidő mértékével kell figyelembe venni.”

„124. § (1) A munkavállalót hetenként két pihenőnap illeti meg, ezek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a munkavállalónak munkaidőkeret alkalmazása esetén a munkaidő-beosztása alapján a pihenőnapok helyett hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli pihenőidő is biztosítható, amelybe a vasárnapnak bele kell esnie.”

„124/A. § (1) Vasárnapra rendes munkaidőben történő munkavégzés csak

a) a rendeltetése folytán e napon is működő munkáltatónál, illetve munkakörben, vagy

b) a készenléti jellegű munkakörben, a megszakítás nélküli, illetve a három vagy ennél több műszakos munkarendben foglalkoztatott, valamint az időnyomkát végző munkavállaló esetében, továbbá

c) a 124. § (3)–(6) bekezdésében meghatározott esetben rendelkezhető el.”

„125. § (2) A munkáltató, illetve a munkakör akkor minősül a munkaszüneti napon rendeltetése folytán működő munkáltatónak, illetve munkakörnek, ha a tevékenység során nyújtott szolgáltatás e napon történő rendszeres igénybevételére a munkaszüneti naphoz közvetlenül kapcsolódó helyben kialakult, vagy általánosan elfogadott társadalmi szokásokból eredő igény alapján, vagy az élet, egészség, testi épség, továbbá a vagyontárgyak védelme érdekében kerül sor.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: „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.” (ABH 1992, 59, 65.) A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. (ABH 1992, 135, 142.)

Az Mt. 117/B. § (1) bekezdése tartalmazza a teljes munkaidő tartamára vonatkozó főszabályt: eszerint annak mértéke napi nyolc, heti negyven óra. Jogszabály vagy a felek megállapodása alapján a munkaidő ennél rövidebb is lehet [(2) bekezdés], míg a (3) bekezdés értelmében – a felek megállapodása alapján – legfeljebb napi tizenkét, legfeljebb heti hatvan órára emelhető, ha a munkavállaló készenléti jellegű munkakört lát el, vagy a munkáltató, illetve a tulajdonos közeli hozzátartozója. Az előbbieket szerinti napi munkaidő tartamának alapulvételével az Mt. 118/A. § (1) bekezdése lehetővé teszi a munkaidő legfeljebb négyhavi, illetve legfeljebb tizenhat heti keretben, illetőleg a kollektív szerződés rendelkezése alapján legfeljebb hat havi, illetve legfeljebb huszonhat heti keretben történő meghatározását.

Munkaidőkeret alkalmazása esetén az Mt. 151. § (2) bekezdésében megjelölt – díjazott – távollét, illetőleg keresőképtelenség (állampolgári kötelezettség teljesítése, közeli hozzátartozó halála, orvosi vizsgálat, véradás, munkaszüneti nap, szabadság, szoptatási idő, munkavégzés alóli felmentés jogszabályban meghatározott mértékű) tartamára a munkaidő számításának az Mt. 118/A. § (5) bekezdése két módját jelöli meg. Az Mtm1. indokolása kiemeli, hogy e rendelkezés azt biztosítja, hogy a munkáltató a munkaidőkereten belül nem dolgoztathatja le a munkavállalóval a törvényben meghatározott okból távol töltött időt.

Az egyik megoldás szerint figyelmen kívül kell hagyni a távollétet, így a munkáltató annak időtartamával nem

hosszabbíthatja meg a munkavállaló számára – adott hónapokra, hetekre – előírt munkaidőkeretet. Ezen távollétek ebben az esetben úgy tekintendők, mintha nem volna kieső munkanap, így a távollét idejére is – mint munkában töltött időre – munkabért kap a munkavállaló.

A másik lehetőség, hogy a munkáltató figyelembe veszi ugyan a távol töltött napokat, arra figyelemmel azonban, hogy az Mt. 151. § (1) bekezdése értelmében ilyen esetben a munkabért a távollét díjára ki kell egészíteni, illetőleg távolléti díjat kell fizetni – amely megállapításának a 151/A. §-ban foglalt szabályai azt célozzák, hogy a munkavállaló ugyanazt az összeget kapja, mintha munkát végezne –, a munkaidő számításánál a kiesett napokra eső munkaórával csökkenti a munkaidőkeretet. Ez azt eredményezi, mintha a munkaidőkeret (és a hozzárendelt munkabér) eleve csak a távol töltött napok levonásával lett volna megállapítva.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a munkaidő vagylagos számítási módja nem vet fel értelmezési problémákat a jogalkalmazó számára, így az Mt. 118/A. § (5) bekezdése nem sérti a normavilágosság követelményét és ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

1.2. A fenti értelmezésből az is következik, hogy a munkaidő számítás mindkét esetben azonos eredménnyel jár a munkavállaló számára mind a munkaidő, mind az erre járó bérezés tekintetében, ezért a kifogásolt rendelkezés nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, és nem jár az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdésben biztosított pihenéshez való jog sérelmével.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi részt is elutasította.

2. Az Mt. 125. § (1) bekezdés a)–c) pontja kogens szabályt tartalmaz arra, hogy munkaszüneti napon [az Mt. 125. § (3) bekezdése szerint: január 1., március 15., húsvéthétfő, május 1., pünkösdhétfő, augusztus 20., október 23., november 1. és december 25-26.] mely esetekben foglalkoztatható a munkavállaló, a (2) bekezdés pedig az a) pontban megjelölt, a „munkaszüneti napon rendeltetése folytán működő munkáltató” fogalmát pontosítja. Az indítványozó – a kereskedelmi egységekre fókuszálva – úgy vélte, hogy a normaszöveg magában rejti a visszaélésszerű joggyakorlás lehetőségét, mert a munkáltató önkényesen általánossá teheti a vasárnapi munkavégzést, és ezáltal válik a nyitvatartás „társadalmi szokás”-sá.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabály logikája fordított: a szolgáltatás rendszeres igénybevételére irányuló igény (kereslet) generálja a munkáltató munkaszüneti napon történő működését, amely adódhat az általánosan elfogadott társadalmi szokásokból, vagy más okból. Nem csupán a kereskedelmi egységekre jellemző a munkaszüneti napon történő munkavégzés, hanem sok más szolgáltató esetében is. Az Mtm1.-hez fűzött indokolás e vonatkozásban a következőket tartalmazza: „Az általános társadalmi szokásokból eredő igényen alapul például a vendéglátás, a szórakoztató ipar, vagy a benzinkutak szolgáltatásainak igénybevétele. A társadalmi

szokások azonban változnak és földrajzi területenként, településenként, társadalmi rétegenként eltérő képet mutatnak. Helyben kialakult szokásból eredő igény lehet például az idegenforgalmi, turisztikai szempontból kiemelkedő területeken az élelmiszerboltok, illetve a dísz tárgy- és vásári kereskedelem működése. Különösen nagyobb településeken mutatkozhat igény egyes kereskedelmi üzletek működése iránt a vásárlói szokások változására tekintettel. Társadalmi szokásokon alapul az egyes ünnepnapokon tartott rendezvények résztvevőinek ellátása, illetve a vásári kereskedelem jelenléte.” A gyakorlatban leginkább a szórakoztatással kapcsolatos tevékenységeket takarja a meghatározás első fordulata, mint például a televízió, a rádiócsatornák, a mozik, a színházak, a tömegközlekedés, a vendéglátóipari tevékenység, vagy egy adott ünnepnaphoz kapcsolódó szolgáltatás (virágküldés, rendezvényszervezés, stb.), míg a második fordulat alá vonható többek között a mentőszolgálat, az egészségügyi intézmények, a rendvédelmi, az őrző-védő tevékenység.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [pl.: 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy a kifogásolt rendelkezés viszonylag tág értelmezésre ad lehetőséget, nem eredményez jogbizonytalanságot. Számos tényező befolyásolja, hogy a fogyasztók hol és milyen jellegű szolgáltatást kívánnak munkaszüneti napokon is rendszeresen igénybe venni: függ a földrajzi helytől, az évszaktól, a tevékenység jellegétől. Erre irányuló igény hiányában a munkáltató üzleti érdeke sem lenne szükségessé e napon a nyitvatartást. Taxatív felsorolás adott munkáltatók, vagy munkakörök konkretizálását jelentené, ugyanakkor azonban nem lehetne tekintettel az azonos, vagy hasonló szolgáltatásra vonatkozóan különböző helyeken kialakult eltérő (pl. idegenforgalmi, közlekedési stb.) igényekre.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

#### IV.

1. Az Mt. 124. § (2) bekezdése helyébe lépett rendelkezés, illetőleg annak jogszabályi környezete tartalmilag eltér a korábbiától.

A 124. § (1) bekezdés annak kimondásával egészült ki, hogy a munkavállalót megillető két pihenőnap közül az

egyiknek vasárnapra kell esnie, a (2) bekezdés pedig a munkaidőkeret alkalmazása esetére – a heti 40 órában minimalizált, megszakítás nélküli pihenőidő helyett – negyvennyolc órában határozta meg a pihenőidőt olyképpen, hogy abba a vasárnapnak is bele kell esnie. Így a 124. § (2) bekezdésének az elbírálás időpontjában hatályos szövegében az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma nem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja értelmében az eljárást ebben a vonatkozásban megszüntette.

2. Az Mt. 124. §-a és 124/A. § (1) bekezdése a pihenőidőt és a vasárnapi munkavégzést szabályozza, amelynek az indítvánnyal érintett szövegét az Mtm1. állapította meg. E módosítás előtt a 124. § (1) bekezdése tartalmazta azt a főszabályt, hogy a két pihenőnap egyike vasárnap, továbbá a (3) bekezdésben rendelkezett az eltérő munkarendben foglalkoztatottak esetében kéthetente vagy havonta egy vasárnapi pihenőnap kiadásáról. A (4) bekezdés eltérést engedett, illetőleg a 126. § (1)–(2) bekezdése a rendkívüli munkavégzés keretében is megengedte a vasárnapi munkavégzést.

Az indítvány benyújtása idején hatályos 124. § (1) bekezdése a munkavállalót megillető pihenőidőt két napban határozta meg, és sem e rendelkezés, sem a (2)–(3) bekezdés – a heti munkaidő-beosztástól eltérő munkaidő alkalmazása esetén – nem tartalmazta, hogy az egyik pihenőnapnak vasárnapra kell esnie, míg a beiktatott 124/A. § a vasárnapi munkavégzés elrendelésének eseteit sorolta fel.

Az érintett szabályozás több alkalommal módosult: az Mt.-nek az Mtm2. 12. §-a által beiktatott 124. § (1) bekezdése ismét megjelölte a heti pihenőnapok között a vasárnapot, illetőleg a (2)–(4) bekezdése szabályozza, hogy a munkaidőkeret alkalmazása esetén is (a rendeltetése folytán vasárnap is működő munkáltatónál, illetve munkakörben, a készenléti jellegű munkakörben, a megszakítás nélküli, illetve a három vagy ennél több műszakos munkarendben foglalkoztatott, valamint az idénymunkát végző munkavállaló esetében) havonta legalább egy alkalommal a pihenőidőbe a vasárnapnak bele kell esnie. Az Mtm2. által beiktatott 124/A. § a vasárnapi munkavégzés szabályait a korábban hatályos szöveghez közel hasonló tartalommal rendezi, amelynek (1) bekezdés c) pontját az Mtm3. is – nem lényeges tartalmában – érintette. Az Mt. jelenleg hatályos rendelkezései szerint tehát a munkavállalót főszabályként hetente, munkaidőkeret alkalmazása esetén pedig havonta egy alkalommal megilleti a vasárnapi pihenőnap, és ehhez képest tartalmazza az Mt. 124/A. § (1) bekezdése a vasárnapi munkavégzés elrendelésének kivételes eseteit.

Az indítványozó az Mt. támadott 124/A. §-át a 124. §-ával összefüggésben tekintette alkotmányellenesnek, amely a pihenőnapok között a vasárnapról – a megelőzően hatályos szabályozástól eltérően – egyáltalán nem rendelkezett, így a munkavállaló a 124/A. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben – korlátozás nélkül – vasárnap is

munkavégzésre volt kötelezhető. A 124. § tartalma lényegesen megváltozott, a vasárnap, mint pihenőnap főszabályát és az ezzel összefüggő részletszabályokat is tartalmazza, amelyek a 124/A. § (3) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben szereplő, vasárnapi rendes munkavégzés eseteire is irányadók. Így az ott felsorolt munkáltatónál, illetve munkakörben munkát végző munkavállalónak is a pihenőnapot – legalább havi egy alkalommal – kötelezően vasárnap kell kiadni. Mivel a hatályos szabályozási környezetben a támadott szabály kapcsán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a diszkrimináció tilalmára és a 70/B. § (4) bekezdésének sérelmére alapított indítvány tárgyatlanává vált, az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban az eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2009. november 17.

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

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*      *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                              alkotmánybíró

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

## 834/B/2004. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 29. § (2)–(5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) – az államigazgatási eljárási illetékeket tartalmazó – 29. §-a, tartalmilag azonban csak a 29. § (2)–(5) bekezdése alkotmányellenességé-

nek megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint sérül az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, 61. § (1) bekezdése és 64. §-a, mert a rendelkezés az ügyfél jogorvoslati és panaszjogát, valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogát korlátozza azáltal, hogy gyakorlásuk feltételül szabja a rendelkezésben meghatározott mértékű illeték fizetését, amelyet a kérelem megalapozottsága esetén sem térít vissza a hatóság.

2. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Itv. vonatkozó rendelkezése a beadvány benyújtását követően többször módosult. Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 161. §-a az (1)–(3) bekezdés helyébe, az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 151. §-a a (4)–(5) bekezdés helyébe léptetett új rendelkezést, valamint utóbbi módosította a (2) és (4) bekezdést, továbbá kiegészítette a (6) bekezdéssel. Végül a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 15. §-a módosította a 29. § (2) és (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében, továbbá akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB végzés, ABH 1992, 456, 457.). Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma – a jogorvoslatihoz kapcsolódó eljárás illetékfizetési kötelezettség – 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:

„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.”

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

„64. § A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”

2. Az Itv. vizsgált rendelkezése:

„29. § (...)

(2) Az első fokú közigazgatási határozat elleni fellebbezés illetéke – ha e törvény melléklete másként nem rendelkezik, és a fellebbezési eljárás tárgyának értéke pénzben megállapítható – a fellebbezéssel érintett, vagy vitatott összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 400 forint, de legalább 5000 forint, legfeljebb 500 000 forint. Ha a fellebbezési eljárás tárgyának értéke pénzben nem állapítható meg, a fellebbezés illetéke 5000 forint.

(3) Az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke 15 000 forint. A megfizetett illeték visszatérítésére a 32. § rendelkezései az irányadók.

(4) Végzés elleni fellebbezésért – ha e törvény másként nem rendelkezik – 3000 forint illetéket kell fizetni. Ha a végzés csak a határozat vagy az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezéssel együtt támadható meg, és az ügyfél a végzés felülvizsgálatát is kéri, akkor csak a határozat elleni fellebbezés illetékét kell megfizetni.

(5) A végrehajtási kifogás illetéke 5000 forint. A végrehajtási kifogás tárgyában hozott végzés elleni fellebbezés illetéke 10 000 forint.

(6) Az újrafelvételi eljárásért az (1) bekezdésben meghatározott illetéket kell fizetni, tekintet nélkül az alapeljárásban már megfizetett illetékekre.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmát értelmezve megállapította, hogy az Itv. 29. §-ában foglalt rendelkezések közül az indítványozó nem általában az eljárási illetékfizetési kötelezettséget, hanem azt tartotta alkotmányellenesnek, hogy a hatóság – számára kedvezőtlen – döntését csak illetékfizetés ellenében kifogásolhatja, vagyis kérelme az Itv. 29. § (2)–(5) bekezdésének normakontrolljára irányult.

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával számos határozatában foglalkozott. Ennek során leszögezte, hogy tartalma szerint a jogorvoslathoz való jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. [pl. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB hatá-

rozat, ABH 1992, 453, 454.; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 733–734.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109–110.; 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 24/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 237, 243–246.] „Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a »jogorvoslás« lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.” [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.]

Az illetékek alkotmányossági megítélésének kérdésével az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában foglalkozott. A 17/2005. (IV. 28.) AB határozat az illetékfizetési kötelezettség és az Alkotmány 70/I. § összefüggésére vonatkozó korábbi alkotmánybírói megállapításokat a következőképpen összegezte: „Az illetékfizetési kötelezettség előírásának alkotmányos alapját az Alkotmány 70/I. §-a teremti meg. (...) Az illetékfizetési kötelezettség az egyén számára a közteherviselés része, amely közjöveldelmet, az állami funkciók teljesítésének anyagi fedezeteként állami bevételt biztosít. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította: az Alkotmány 70/I. §-a nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen jogcímen írhat elő fizetési kötelezettséget; ezért a törvényalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. A 70/I. §-ból csak az következik, hogy a közterhekhez való hozzájárulást arányosan, a jövedelem és a vagyon mértékéhez viszonyítva lehet megállapítani. Az arányosság általános követelménye, az arányos közteherviselés elve azonban nem zárja ki, hogy a jogalkotó adott esetben az illeték mértékét tételesen, egy összegben határozza meg. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 666/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.; 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540–541.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 522/D/1992. AB határozat, ABH 2001, 755, 758.] Mivel a jogalkotónak a közbefizetések szabályozásában meglehetősen tág a mérlegelési lehetősége, így széles körű szabadsága van az illetékeket előírni, az illeték tárgyát, alapját és mértékét megállapítani. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés, és ennek megfelelően a törvényi szabályozás pénzügyi, jogi, gazdaságpolitikai alapjainak célszerűségi szempontú felülvizsgálatára; hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. A jogalkotás szabadságának határait természetesen ezen a területen is megszabják az alkotmányos alapjogokból adódó korlátok. (574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.)” (ABH 2005, 175, 183–184.)

Az Alkotmánybíróság a 323/B/1994. AB határozatában már vizsgálta az eljárási költségek és a jogorvoslathoz való jog kapcsolatát azon indítványozói érveléssel összefüggésben, hogy a magas eljárási költségek visszaríaszthatják az

ügyfelet a törvényben számára biztosított jogorvoslati jog gyakorlásától. Megállapította, hogy az „illetékek mértéke – figyelemmel az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény, illetőleg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény költségmentességi szabályaira is – nem lehet akadálya a jogorvoslati jog gyakorlásának. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvény ismertetett rendelkezései, az adóbírság kiszabása, mértéke, mérséklése, az adóbírság ügyében hozott közigazgatási határozat elleni jogorvoslat és ezen belül a bírói út biztosítása az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének rendelkezésével összhangban álló szabályok.” (ABH 1994, 704, 705.)

A fenti határozatokban foglaltakra utalással az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogorvoslati jog különböző formáinak gyakorlását nem zárja ki és nem korlátozza, hogy a támadott rendelkezés illeték fizetését írja elő. Amennyiben az ügyfél kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 159. § (1)–(2) bekezdése alapján a hatóság költségmentességet engedélyezhet, amely többek között az illeték viselése alól is mentesíti. Ha pedig az illetéket leróta, és a közigazgatási hatósági döntés vagy intézkedés hátrányára részben vagy egészben jogszabálysértőnek bizonyult, úgy az Itv. 32. § (1) bekezdése szerint a jogorvoslati eljárásban megfizetett valamennyi illetéket vissza kell téríteni.

A támadott rendelkezés így nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette, hogy az Alkotmány 64. §-ában meghatározott panaszjog arra jogosítja fel a polgárokat, hogy az illetékes állami szervhez terjeszthetik – egyedül vagy másokkal együtt – panaszukat. [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 87.] Álláspontja szerint az Alkotmány szövegében szereplő „vagy másokkal együtt” kitétel elsősorban több, érdekközösségben lévő személy együttes petíciójának a lehetőségére utal. [8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 173.]

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 64. §-a nincs értékelhető összefüggésben a jogorvoslati illetékfizetési kötelezettséggel.

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 2002, 215, 220.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megállapított szabad véleménynyilvánítás joga lényegi tartalmát az képezi, hogy gondolatát, meggyőződését bárki szabadon formálhatja és azt megfelelő keretek között kinyilváníthatja. (987/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 527, 528.) Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a vé-

leménynyilvánítás szabadsága „anyajoga” többféle szabadságjognak, többek között a szólás- és a sajtószabadságnak. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 37/1992. (VI. 10.) ABH 1992, 227, 229.] Ezen alkotmányi rendelkezés és az Itv. támadott szabálya között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2009. november 9.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> előadó alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

## 1093/D/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 a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 2006. április 15-ig hatályban levő 27. § (3) bekezdésének az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 2006. április 15-ig hatályban levő 27. § (3) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 2004. április 30-ig hatályban levő 12. § (2)–(3) bekezdései és 16. §-a tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság azt az alkotmányjogi panaszt, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény és a 2004. áprilisi 30-ig hatályban levő, a szellemi tulajdonjogok megsértésével szemben a vámigazgatási eljárásban alkalmazható intézkedésekről szóló 128/1997. (VII. 24.) Korm. rendelet nem szabályozza a lefoglalás ideiglenes intézkedését, visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 20.789/2004.3. számú jogerős ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz keretében védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 12. § (2)–(3) bekezdéseinek, 16. §-ának és 27. § (3) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálatait kérte.

Az alkotmányjogi panaszban hivatkozott bírósági ítélet előzményei abban foglalhatók össze, hogy az indítványozó külföldről behozott, védjegyoltalom alatt álló, eredeti márkajelzéssel ellátott vámáru vámkezelését kérte, ennek elbírálása során védjegybitorlás elkövetésének gyanúja miatt az illetékes vámhivatal első fokon és majd az illetékes vámparancsnokság jogerősen másodfokon is elrendelte a vámáru közvetlen vámfelügyeletét. A védjegyjogosult magyarországi képviselője védjegybitorlás megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt indított pert, amelyben első fokon a Fővárosi Bíróság 2004. február 6-án hozott 1.P.24.381/2003/3. számú ítéletében helyt adott a felperes keresetének, majd fellebbezés nyomán a Fővárosi Ítéltábla 2004. július 8-án hozott 8. Pf. 20.789/2004.3. számú jogerős ítéletében helyben hagyta a védjegybitorlást megállapító és a bitorlással érintett vámáru megsemmisítését elrendelő elsőfokú ítéletet. A keresetlevélben a védjegyjogosult ideiglenes intézkedésként a közvetlen vámfelügyelet alá vett áru lefoglalását is kérte, amelyet a Fővárosi Bíróság által 2003. június 16-án hozott, 1.P.24.381/2003/2. számú végzéssel rendelt el.

2.1. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó – hivatkozással az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 8. § (2) bekezdésére, 9. § (1) bekezdésére, valamint a 13. § (1) bekezdésére – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a Vtv. 12. § (2)–(3) bekezdéseivel és 16. §-ával összefüggésben. Érvelését a bírósági ítélet indokolására alapozza és vitatja annak a jogi szabályozásnak az egyértelműségét, amelyet a bírói gyakorlat úgy értelmez, hogy a védjeggyel ellátott eredeti termékek Magyarországra történő behozatala jogsértő, védjegybitorlást valósít meg, ha arra a védjegyjogosult engedélye nélkül kerül sor. Álláspontja szerint a védjegyjogosult által előállított termékkel fogalmilag kizárt a védjegybitorlás elkövetése, merthogy a releváns jogi szabályozás célja a hamis termékek tiltása lehet, nem pedig a védjegyet jogszerűen viselő termékek behozatalának és forgal-

mazásának az akadályozása, az ún. parallel import tiltása. Utal az indítványozó a védjegyoltalom kimerülésének intézményére és szabályára, amely alapján az Európai Közösség területén jogszerűen forgalomba hozott termék továbbforgalmazása védjegyoltalmi alapon nem tiltható. Az ő esetében is érvényesülő magyar bírói gyakorlat tehát – vélekedése szerint – jogszerűtlen, de az EU-jogot is sérti, hiszen a kimerült védjegyjogra alapozta a védjegy védelmét. A Vtv. támadott szabályainak alkotmányellenességét azzal támasztja alá, hogy a bíróságok azokat tévesen alkalmazzák, ami „arra a jogalkotói mulasztásra vezethető vissza, hogy a törvény szövegezése nem egyértelmű”. Az indítványban felsorolt alkotmányi szakaszok sérelmét az indítványozó szerint éppen ez a mulasztás okozza, amely alapot szolgáltat a bíróságnak a támadott jogi rendelkezések helytelen jogértelmezésére.

2.2. Alkotmányellenességben megnyilvánuló mulasztás megállapítását kérte az indítványozó amiatt is, hogy állítása szerint a Vtv. és a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmények elkövetésekor hatályos, a szellemi tulajdonjogok megsértésével szemben a vámigazgatási eljárásban alkalmazható intézkedésekről szóló 128/1997. (VII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) nem szabályozta a lefoglalás ideiglenes intézkedését. Az ehhez kapcsolódó érvelése ugyan megjelöli az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének sérelmét, de ezt akként támasztja alá, hogy bíráló észrevételeket tesz a bírói ítélet ide vonatkozó rendelkező részének jogszerűségét és a hozzá tartozó indokolásban foglalt konkrét jogértelmezést illetően.

2.3. Az indítványozó kezdeményezi a Vtv. 27. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, hivatkozással „az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságból eredő jogbiztonság[ra]”, továbbá az Alkotmány 57. § (4) bekezdése szerinti „visszaható hatályú illetve a szigorúbb büntető szankció alkalmazásának tilalmá[ra]”. Vélekedése szerint, amennyiben a védjegybitorlás megállapítását kimondó bírósági ítélet elrendeli a lefoglalt termékek megsemmisítését, „nem vitatható[an]” ez büntető jellegű szankciónak minősül, amelyre nézve a Büntető törvénykönyv 2. §-át kell alkalmazni, mely szerint „ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni”. Ennek értelmében „[a]z Európai Unió tagjaként különösen fontos azon jogszabályi változás figyelembe vétele, hogy az EU nem tiltja a parallelimportot, vagyis a megsemmisítés szankciója [2004.] május 1-jét követően nem alkalmazható”.

2.4. Végül az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság mondja ki az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét bírósági ügyben való alkalmazásának kizárását.

### II.

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



„57. (4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”

2. A Vtv. indítvánnyal érintett rendelkezéseinek az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogerős ítéletben hivatkozott, a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmény elkövetésekor hatályos szövege:

„12. § (2) A kizárólagos használati jog alapján a védjegyjogosult bárkivel szemben felléphet, aki engedélye nélkül gazdasági tevékenység körében használ

a) a védjeggyel azonos megjelölést olyan árukkal, illetve szolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyek azonosak a védjegy árujegyzékében szereplőkkel;

b) olyan megjelölést, amelyet a fogyasztók a védjeggyel összetéveszhetnek a megjelölés és a védjegy azonossága vagy hasonlósága, valamint az érintett áruk, illetve szolgáltatások azonossága vagy hasonlósága miatt; vagy

c) a védjeggyel azonos vagy ahhoz hasonló megjelölést a védjegy árujegyzékében szereplőkkel nem azonos vagy azokhoz nem hasonló árukkal, illetve szolgáltatásokkal kapcsolatban, feltéve, hogy a védjegy belföldön jóhírnevet élvez, és a megjelölés használata sértené vagy tisztességtelenül kihasználná a védjegy megkülönböztető képességét vagy jóhírnevét.

(3) A (2) bekezdésben szabályozott feltételek megvalósulása esetén tilos különösen

a) a megjelölés elhelyezése az árun vagy csomagolásán;

b) a megjelölést hordozó áru forgalomba hozatala, eladásra való felkínálása, valamint forgalomba hozatal céljából történő raktáron tartása;

c) szolgáltatás nyújtása vagy annak felajánlása a megjelölés alatt;

d) a megjelölést hordozó áruknak az országba történő behozatala vagy onnét történő kivitele;

e) a megjelölés használata az üzleti levelezésben vagy a reklámozásban.”

(Hatályban volt 2004. április 30-ig.)

„16. § (1) A védjegyoltalom alapján a védjegyjogosult nem tilthatja meg a védjegy használatát olyan árukkal kapcsolatban, amelyeket ő hozott belföldi forgalomba, vagy amelyeket kifejezett hozzájárulásával hoztak forgalomba belföldön.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés nem alkalmazható, ha a védjegyjogosultnak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az áruk további forgalmazását ellenezze, különösen akkor, ha az áru állagát, állapotát megváltoztatták, illetve károsították.”

(Hatályban volt 2004. április 30-ig.)

„27. (3) A bíróság a védjegyjogosult kérésére elrendelheti, hogy a lefoglalt eszközöket, anyagokat, termékeket és csomagolóanyagokat – elsősorban a védjegy eltávolításával – fosszák meg jogsértő mivoltuktól, vagy – ha az nem lehetséges – semmisítsék meg. A bíróság indokolt esetben a megsemmisítés helyett elrendelheti a lefoglalt eszközöknek és anyagoknak a bírósági végrehajtás szabályai szerint történő értékesítését is; ebben az esetben a befolyó összeg felől ítéletben határoz.”

(Hatályban volt 2006. április 14-ig.)

3. A Vtv. alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezéseinek az indítvány elbírálásakor hatályos szövege.

„12. § (2) A kizárólagos használati jog alapján a védjegyjogosult bárkivel szemben felléphet, aki engedélye nélkül gazdasági tevékenység körében használ

a) a védjeggyel azonos megjelölést olyan árukkal, illetve szolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyek azonosak a védjegy árujegyzékében szereplőkkel;

b) olyan megjelölést, amelyet a fogyasztók a védjeggyel összetéveszhetnek a megjelölés és a védjegy azonossága vagy hasonlósága, valamint az érintett áruk, illetve szolgáltatások azonossága vagy hasonlósága miatt; vagy

c) a védjeggyel azonos vagy ahhoz hasonló megjelölést a védjegy árujegyzékében szereplőkkel nem azonos vagy azokhoz nem hasonló árukkal, illetve szolgáltatásokkal kapcsolatban, feltéve, hogy a védjegy belföldön jóhírnevet élvez, és a megjelölés alapos ok nélkül történő használata sértené vagy tisztességtelenül kihasználná a védjegy megkülönböztető képességét vagy jóhírnevét.

(3) A (2) bekezdésben szabályozott feltételek megvalósulása esetén tilos különösen

a) a megjelölés elhelyezése az árun vagy csomagolásán;

b) a megjelölést hordozó áru forgalomba hozatala, eladásra való felkínálása, valamint forgalomba hozatal céljából történő raktáron tartása;

c) szolgáltatás nyújtása vagy annak felajánlása a megjelölés alatt;

d) a megjelölést hordozó áruknak az országba történő behozatala vagy onnét történő kivitele;

e) a megjelölés használata az üzleti levelezésben vagy a reklámozásban.”

(Hatályos 2004. május 1-étől.)

„16. § (1) A védjegyoltalom alapján a védjegyjogosult nem tilthatja meg a védjegy használatát olyan árukkal kapcsolatban, amelyeket ő hozott forgalomba, vagy amelyeket kifejezett hozzájárulásával hoztak forgalomba az Európai Gazdasági Térségben.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezés nem alkalmazható, ha a védjegyjogosultnak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy az áruk további forgalmazását ellenezze, különösen akkor, ha az áru állagát, állapotát megváltoztatták, illetve károsították.”

(Hatályos 2004. július 10-től.)

„27. (8) A bíróság a védjegyjogosult kérelmére elrendelheti, hogy a lefoglalt, kereskedelmi forgalomból visszahívott, illetve onnan véglegesen kivont eszközöket, anyagokat, árukat és csomagolóanyagokat – elsősorban a védjegy eltávolításával – fosszák meg jogsértő mivoltuktól, vagy – ha az nem lehetséges – semmisítsék meg. A bíróság indokolt esetben a megsemmisítés helyett elrendelheti a lefoglalt eszközöknek és anyagoknak a bírósági végrehajtás szabályai szerint történő értékesítését is; ebben az esetben a befolyó összeg felől ítéletben határoz.”

(Hatályos 2006. április 15-től.)

## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott, illetve érdemi elbírálásra alkalmatlan.

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 szerint „[a]z 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.” Ugyanezen § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

2. Az alkotmányjogi panasz a Vtv.-nek a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmény elkövetésekor hatályos 12. § (2)–(3) bekezdéseit, 16. §-át és 27. § (3) bekezdését érintette, továbbá kérte a konkrét ügyben való alkalmazás tilalmának kimondását is.

Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogerős ítéletben hivatkozott támadott rendelkezéseket azóta több törvény módosította, illetve hatályon kívül helyezte, a Kr.-t pedig a 98/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül 2004. április 30-i hatállyal. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét nem vizsgálja, hacsak nem annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.; 216/B/2002. AB végzés, ABH 2004, 2085, 2086.). Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányossági vizsgálata a konkrét normakontroll két esetben, az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján lehetséges, mivel ezekben az esetekben az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és – ha az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja – a konkrét ügyben való alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség.

Az alkotmányjogi panaszra tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Vtv. érintett rendelkezéseinek a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmény elkövetésekor hatályos szövege vonatkozásában végezte el. Mindazonáltal eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Vtv. 27. §-a támadott (3) bekezdésének a szövege jelen indítvány szempontjából megegyezik a Vtv. 27. §-a jelenleg hatályos (8) bekezdésének a szövegével.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által hivatkozott közösségi jogi rendelkezések a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmény elkövetésekor nem voltak hatályban Magyarországra nézve.

3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Vtv. 2004. április 30-ig hatályban levő 12. § (2)–(3) bekezdései és 16. §-a tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint 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 gyakorlata szerint „az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jogsérelm” az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán „következik be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányjogi panaszt megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panasszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le” (1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1375.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

4. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását amiatt is kérte, hogy Vtv. és a Kr. nem szabályozza a lefoglalás ideiglenes intézkedését. Az Alkotmánybíróság az Indokolás III/2. pontjában kifejtettekre hivatkozással az erre irányuló alkotmányjogi panaszt úgyszintén érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a panasszal érintett peres ügyben a bíróság ideiglenes intézkedésként alkalmazta a lefoglalást, az ideiglenes intézkedésekre vonatkozó szabályokat a Vtv. 95. §-a, továbbá a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 156. §-a tartalmazza.

5. Az indítványozó a Vtv. 27. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 57. § (4) bekezdésére.

5.1. Az Abtv. 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, a 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia, amelynek a hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint többek között akkor kerül megállapításra, ha az indítványozó úgy hivatkozott egy konkrét alkotmányos rendelkezés sérelmére, hogy annak sérelmét nem indokolta meg. Minthogy az indítványnak az Alkotmány 2. § (1) be-

kezdésének sérelmére való hivatkozása ezen törvényi követelménynek nem felelt meg, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

5.2. Az indítványozó az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelmét az Indokolás I/2.3. pontjában ismertetettek szerint állította. A Vtv. 27. § (3) bekezdésének valójában azt a mondatrészét támadta, amely szerint „a bíróság a védjegyjogosult kérésére elrendelheti, hogy a lefoglalt eszközöket, anyagokat, termékeket és csomagolóanyagokat (...) semmisítsék meg”. A jogerős ítélettel helybenhagyott áru-megsemmisítést az indítványozó kizárólag büntető jellegű szankciónak tartja, amelynek a kiszabása az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a per alapjául szolgáló jogsértő cselekmény elkövetésekor hatályos védjegyoltalmi jogi rendelkezéseket. A Vtv. 27. § (1) bekezdése szerint az oltalom hatálya alá eső bármely védjegyhasználati cselekmény, azaz a védjegyjogosultat megillető kizárólagos használati jog bármely megsértése védjegybitorlásnak minősül. A Vtv. 27. § (2) és (3) bekezdése felsorolja azokat a polgári jogi igényeket, amelyeket a védjegyjogosult a bitorlóval szemben az eset körülményeihez képest támaszthat. A Vtv. 27. § (2) és (3) bekezdésében felsorolt jogkövetkezmények a bitorló magatartásának felróhatóságától függetlenül beállnak, ezért azok ún. objektív jogkövetkezményeknek minősülnek. A szubjektív jogkövetkezmény a kártérítés, amely a polgári jogi felelősség szabályai szerint ítéltető meg [Vtv. 27. § (5) bekezdése].

Eljárása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy egyik korábbi határozatában már vizsgálta a Vtv. 27. § jelenleg hatályos (8) bekezdését, amely a támadott rendelkezéssel megegyező szövegű. Ebben megállapította, hogy „a védjegyet hordozó eszközök, anyagok, áruk és csomagolóanyagok megsemmisítésének, azaz a tulajdonjog elvonásának a lehetősége (...) a tulajdonhoz való jogot érinti ugyan, azonban ennek alkotmányos indoka és szükségessége a szellemi tulajdon, valamint a szellemi tulajdon jogosultja érdekeinek védelme.(...) Tekintettel arra, hogy a tulajdonjog ilyen jellegű elvonása a Vtv. rendszerében végső eszköznek minősül, és mivel nincs más olyan enyhébb szankció, mely a szellemi tulajdon jogosultjának jogait hatékonyabban védné, ezért az szükségesnek és arányosnak tekinthető...”, így nem sérti a tulajdonhoz való jogot. (512/B/2004 AB határozat, ABH 2007, 1643, 1647.)

A fenti megállapításokat a jelen ügyben is irányadónak tekintve, az ismertetett jogi rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság megállapítja: az áru megsemmisítését a bíróság polgári jogi igény alapján rendelheti el, amelyet a védjegyjogosult a bitorlóval szemben támaszthat, ennek elbírálása polgári jogi eljárás keretében történik, elrendelése pedig a védjegyjogosult jogai védelmét szolgáló szükséges és arányos eszköz. A Vtv. ezen szabálya megfelel az 1998. évi IX. törvénnyel kihirdetett, az Általános

Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 1. C) Mellékletében foglalt, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló Megállapodás (a továbbiakban: TRIPS Megállapodás) 46. cikkének. A kártérítési felelősségről a TRIPS Megállapodás 45. cikke rendelkezik. Ezen rendelkezéstől függetlenül, a TRIPS Megállapodás „Büntető eljárás” c. V. fejezete (61. cikke) tartalmazza azokat az előírásokat, amelyek irányadóak a részes államok által a szellemi tulajdonjog megsértésének eseteire megalkotandó büntetési és büntetőeljárás szabályokat. Ennek megfelelően a magyar jogalkotó a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok, így a védjegy kizárólagos használati jogának sérthetlenségét a Btk. 329/D. §-ában foglalt bűncselekményi tényállással védi.

A 11/1992. (III. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen értelmezte az Alkotmány 57. § (4) bekezdését: „Csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). Ezt követeli meg az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és ennek felel meg a Btk.-nak a visszaható hatály tilalmát kimondó 2. §-a.” (ABH 1992, 77, 87.)

Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a jelen esetben a lefoglalt árunak a bíróság által elrendelhető megsemmisítése nem büntető szankció, hanem a bitorló magatartásának felróhatóságától függetlenül beálló, polgári jogi igényen alapuló ún. objektív jogkövetkezmény, a megjelölt alkotmányos rendelkezés és a támadott szabály között az indítványozó által felhozott alkotmányjogi összefüggés nem áll fenn. Ezért az Alkotmánybíróság a Vtv. 27. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével összefüggésben elutasította.

6. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt el-, illetve visszautasította, ezért nem rendelkezett a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 20.789/2004.3. számú jogerős ítéletében történő alkalmazási tilalmának kimondásáról.

Budapest, 2009. november 17.

*Dr. Paczolay Péter 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.,* előadó alkotmánybíró *Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,* alkotmánybíró

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

**376/B/2007. 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 szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 101. § (2) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény X. Fejezetének egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tekintetében az eljárást megszünteteti.

3. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 99. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, melyek a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) X. Fejezetében foglalt átmeneti rendelkezések közül a szövetkezeti üzletrészekre vonatkozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát kérték.

1. Egyik indítványozó az Sztv.-nek az átmeneti rendelkezéseket (98–105. §§) tartalmazó X. Fejezete alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a szövetkezeti üzletrészek megszüntetése, illetve befektetői részjeggyé való átalakítása sérti az önkéntesség elvét (és ezáltal a belső jog és a nemzetközi jog összhangját), valamint a tulajdonhoz való jog és a tulajdonformák egyenjogúságának sérelmét eredményezi amiatt, hogy a jogalkotó elvonja az üzletrész-tulajdonosok rendelkezési jogát. Sérülni látja továbbá a Kormánynak az alkotmányos rend, valamint a természetes személyek jogainak védelmére és biztosítására irányuló kötelezettségét előíró alkotmányi rendelkezést amiatt, hogy a szabályozás „egy mítikus jogi személy (szövetkezet) kevésbé mítikus magánszemély tagjainak (dolgozó tagok) érdekeit védve sérti a többi természetes személy (beleszólni képtelen tulajdonostársak) alapvető alkotmányos jogait”.

2. Másik indítványozó szintén az Sztv. X. Fejezet egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozással, hogy az átmeneti szabályok hátrányosan érintik a külső üzletrész-tulajdonosokat, mivel míg a tagok – kilépésük esetén – hozzájuthatnak be-

fektetői részjegyeik ellenértékéhez, addig a külső üzletrész-tulajdonosok nem. Az Sztv. X. Fejezetének szabályai álláspontja szerint nem felelnek meg a jogállamiságnak, diszkriminatív rendelkezéseket tartalmaznak, és sértik a tulajdonformák egyenjogúságát, valamint a szövetkezeti önállóságot.

3. További indítványozó arra hivatkozással kéri az Sztv. X. Fejezetének megsemmisítését, hogy a befektetői részjegy a szövetkezetből már nem vonható ki, sőt tulajdonosa – részjeggyének erejéig – a szövetkezet veszteségeiért is felelősséggel tartozik, ezáltal a jogalkotó magántulajdont von el, ami nézete szerint sérti a tulajdonformák egyenjogúságát. Sérelmesnek tartja továbbá, hogy a törvény nem tartalmaz szankciót arra az esetre nézve, ha a szövetkezet nem hív össze taggyűlést az üzletrészekről való döntés céljából. Ezzel összefüggésben azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt nem terjesztett elő.

4. Végetetül egy indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmére hivatkozva kéri az Sztv. 99. § (1) bekezdése és 101. § (2) bekezdésének megsemmisítését. Nézete szerint azzal, hogy a szabályozás a tagok és a volt tagok vonatkozásában más-más elszámolási módszert alkalmaz, hátrányos helyzetbe hozza azokat a volt tagokat, akiknek tagsági viszonya nyugdíjazás miatt, vagy más módon szűnt meg. Mivel az átalakított befektetői részjegy a szövetkezetből nem vonható ki, a volt tagokkal szemben elszámolási kötelezettség nem létezik, nem juthatnak hozzá üzletrészükhöz értékéhez.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„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.”

„12. § (1) Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.”

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

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

„35. § (1) A Kormány

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

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

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

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

2. Az Sztv. vonatkozó szabályai:

„98. § (1) Az e törvény hatálybalépése előtt alakult szövetkezeteknél még meglévő szövetkezeti üzletrészek – a szövetkezet közgyűlése döntésének megfelelően – a 99–101. §-ban foglaltak alapján megszűnnek, illetőleg 2007. május 1-jei hatállyal a 102. §-nak megfelelő összegű befektetői részjeggyé, átalakított befektetői részjeggyé alakulnak át. Erről az üzletrész tulajdonosokat a szövetkezet köteles 60 napon belül írásban tájékoztatni.

(2) A szövetkezet közgyűlése az (1) bekezdésben említett döntésében a 99–101. §-ban meghatározottak közül több választási lehetőséget is felajánlhat az üzletrész tulajdonosoknak.

(3) A szövetkezet közgyűlése az (1) bekezdésben említett döntést a törvény hatálybalépésétől számított 90 napon belül megtartott közgyűlésen köteles meghozni.

(4) A szövetkezeti üzletrész tulajdonosa a szövetkezet közgyűlése által felajánlott lehetőségekből választ.

99. § (1) A szövetkezet közgyűlése az üzletrész tulajdonosoknak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt 2007. április 30-ig a 102. § szerinti árfolyamon, de legfeljebb annak névértékén szövetkezeti tag tulajdonos esetén – a vele a 20. § (2) bekezdése *l)* pontjában említett megállapodás alapján – befektetői részjeggyé, nem szövetkezeti tag tulajdonos esetén pedig átalakított befektetői részjeggyé alakítja át azzal, hogy az így keletkezett befektetői részjeggyel a tagsági jogviszony megszűnése esetén az alapszabályban meghatározott időpontban kell elszá-

molni, amelynek meghatározásánál a szövetkezet egyéb kötelezettségeire is figyelemmel kell lenni, de a kifizetés a tagsági jogviszony megszűnésétől számított 8 évnél nem lehet hosszabb.

(2) A szövetkezet közgyűlése az üzletrész tulajdonosoknak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt – 2007. április 30-ig – a tulajdonában álló részvényekre, korlátolt felelősségű társasági üzletrészekre elcseréli, a gazdasági társaságokról szóló törvény szabályainak figyelembevételével.

100. § A szövetkezeti üzletrész úgy is megszűnhet, hogy azt a tulajdonos – 2007. április 30-ig – a szövetkezet közösségi alapja javára ajánlja fel. Ebben az esetben az üzletrész volt tulajdonosa nem szövetkezeti tagként is jogosult a közösségi alaptól finanszírozott támogatások igénybevételére. A szövetkezet 60 napon belül köteles a felajánlás elfogadását írásban visszaigazolni. A támogatás igénybevételének időtartamát az üzletrész volt tulajdonosa és az igazgatóság között kötött megállapodás határozza meg.

101. § (1) Ha a tulajdonos 2007. április 30-ig nem élt a 99–100. §-ban foglalt, közgyűlés által felajánlott lehetőségekkel, az üzletrésze 2007. május 1. napjával átalakított befektetői részjeggyé alakul át.

(2) Az átalakított befektetői részjegy a szövetkezetből annak működése során nem vonható ki, azonban örökölhető, a szövetkezetre, szövetkezeti tagra átruházható. Átruházás esetén a szövetkezetet, bármely más tagot ebben a sorrendben elővásárlási jog illeti meg. Az átalakított befektetői részjeggyel kapcsolatos elővásárlási jog szabályait az alapszabályban kell meghatározni azzal, hogy az elővásárlásra jogosultak az átalakított befektetői részjegy értékesítésére vonatkozó szándéknak a szövetkezethez történő bejelentésétől számított 30 napon belül gyakorolhatják az elővásárlási jogukat.

(3) Az átalakított befektetői részjegyek szövetkezeti tagsági viszonyt nem keletkeztetnek. Az átalakított befektetői részjegy a befektetői részjegyre vonatkozó szabályok szerint jogosít az adózás utáni eredményből részesedésre és ugyanilyen módon viseli a veszteséget is.

102. § A 99–101. § alkalmazásában a szövetkezeti üzletrész árfolyamértékét a közgyűlés határozza meg. Az árfolyamérték nem lehet alacsonyabb, mint a közgyűlés határozatát megelőző 12 naptári évben alkalmazott, a szövetkezet által visszavásárolt üzletrészek árfolyamának súlyozott számtani átlaga.

103. § (1) Az üzletrészek befektetői részjeggyé átalakítása esetén a befektető tagok számával és a befektető részjegyek értékével a 60. § (3) bekezdésében meghatározott mérték túlléphető.

(2) Az átalakított befektetői részjegyek értékét és tulajdonosaik számát a 60. § (3) bekezdésében meghatározott mértékek számításánál figyelmen kívül kell hagyni.

104. § (1) A Szövetkezeti Üzletrészhasznosító Kft. tulajdonában lévő mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeknek az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonába kerülése esetén a

szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény 56. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkalmazható.

(2) Az ÁPV Rt. a hozzárendelt vagyonába került mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeket térítés- és tehermentesen 2006. március 31-éig átadja annak a szövetkezetnek, amely az üzletrészt kibocsátotta, feltéve, hogy a szövetkezet nem áll csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt, továbbá elfogadja a térítésmentes átadásra vonatkozó ajánlatot. Az e bekezdés szerinti tulajdonszerzés mentes az adó-, illeték- és járulékfizetés alól.

(3) A szövetkezet a (2) bekezdés szerint megszerzett üzletrészt köteles bevonni és fel nem osztható vagyonként kezelni, e törvény szerinti alapszabály-módosításával egyidejűleg az üzletrészek szövetkezet nyilvántartásában szereplő névértékének megfelelő összeget a közösségi alapba helyezni.

105. § (1) A szövetkezet által megszerzett üzletrészt, átalakított befektetői részjegyet a szövetkezet a soron következő közgyűlés határozatával bevonja.

(2) A közösségi alapba kell helyezni

a) a közösségi alap javára felajánlott, megszűnt üzletrész névértékének összegét;

b) a visszavásárolt, megszűnt üzletrész névértéke és visszavásárlási értéke közötti különbözet összegét.”

### III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Sztv.-nek az indítványok többsége által egészében alkotmányellenesnek tartott, és megsemmisíteni kért X. Fejezete átmeneti rendelkezéseket tartalmaz a szövetkezeti üzletrészekre vonatkozóan. A hivatkozott átmeneti rendelkezések végrehajtásukra vonatkozóan 2007. május 1-jei határidőt szabtak, ezen időpontig tehát a rendelkezésekben foglaltaknak teljesedésbe kellett menniük (és teljesedésbe is mentek).

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy az utóbbi határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére vagy alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a rendelkezését a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő leteltével, azaz, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és így már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994., ABH 1994, 696, 700.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.; 385/B/2001. AB végzés,

ABH 2001, 1670, 1672–1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.]

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján van lehetősége az Alkotmánybíróságnak arra, hogy már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Jelen esetben az indítvány benyújtását követően a vizsgálat alá vont jogszabályhely tartalmilag hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalaná vált. Mindezek alapján az Sztv. X. Fejezet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tekintetében az eljárást az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

2. Az indítványozók többsége – elsősorban a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozva – alkotmányellenesnek tartja azt, hogy a külső (nem tag) üzletrész-tulajdonosoknak biztosított, ún. átalakított befektetői részjegyet a szövetkezetből annak működése során nem vonható ki [Sztv. 101. § (1) bekezdés]. Az Sztv. ezen szabálya nem tekinthető a fentiek szerint hatályon kívül helyezett rendelkezésnek, mivel éppen a végrehajtott átmeneti rendelkezések folytán létrejött jogintézményre vonatkozó előírást tartalmaz. Ennek alapján a jogszabályhelyre vonatkozó indítványi részek tekintetében az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot elvégezte.

Az Sztv. 98. § (1) bekezdése a szövetkezeti üzletrészt, mint a szövetkezet vagyoni szerkezetétől idegen intézményt megszüntette, és lehetőséget biztosított arra, hogy azok a szövetkezet közgyűlése döntésének megfelelően befektetői részjeggyé alakuljanak át. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában tett megállapítása szerint az Alkotmány nem zárja ki, hogy a jogalkotó gazdaságpolitikai megfontolások alapján a szövetkezeti üzletrészek megszüntetéséről döntsön, és a vagyoni hozzájárulásokról, részesedésekről egységes szempontok szerint rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság a 33/1993. (V. 28.) AB határozatban kifejtette, hogy az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges, ezért a jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén (ABH 1993, 247, 249–250.). Mindezek alapján a jogalkotó mérlegelheti, hogy az 1992-ben létrehozott szövetkezeti üzletrész jogintézménye az elmúlt évtizedben alkalmasnak bizonyult-e a kívánt jogalkotói cél elérésére. [10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 135.; a továbbiakban: Abh.]

Az Abh. – az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból kiindulva – megfogalmazta azt, hogy „a vagyonnevesítésben részesülőknek nem volt alkotmányosan védett tulajdoni igényük az üzletrész juttatására, és a vagyonnevesítéssel nem szereztek tulajdonjogot a szövetkezeti vagyon meghatározott hányada felett. (595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 386.; 598/B/1993. AB határozat, ABH 1998, 557, 559.)” (ABH 2001, 136.) Az Alkotmánybíróság 598/B/1993. AB határozata szerint a kívülálló üzletrész-tulajdonos – mivel nem tagja a szövetkezetnek – csak azokkal a jogokkal rendelkezik, melyek az üzletrészből magából következnek. Hogy melyek ezek a jogok, azt a törvényhozó a tulajdonhoz való jog figyelembevételével szabadon állapítja meg. (...) A kívülálló üzletrész-tulajdonosok az üzletrész megszerzésekor annyi jogot szereztek meg, amennyit az Sztv. [a határozat meghozatalakor hatályos, a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény] és az Ámtv. [a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény] vonatkozó rendelkezései biztosítottak. Az üzletrész (...) leírt jellegzetességei kielégítik az alkotmányosság követelményeit.” (ABH 1998, 557, 562.)

Az Sztv. 98. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint befektetői részjeggyé, illetve átalakított befektetői részjeggyé – meghatározott szabályok szerint – a szövetkezeti üzletrészek alakulnak át. Ebből következőleg a befektetői részjegy alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjogi vonatkozásait illetően nem különbözik a külső üzletrésztől, amelynek alkotmányossági vizsgálatát a hivatkozott Abh. átfogó jelleggel végezte el, és azzal összefüggésben alkotmányellenességet nem állapított meg.

Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”), az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az üzletrészeknek, mint jogintézménynek az Sztv. 98. § (1) bekezdése szerint befektetői részjeggyé való átalakítása tartalmilag változatlanul a fentebbi alkotmányossági kérdéseket veti fel, így ez nem teszi indokolttá az Sztv. 101. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés újbóli, érdemi felülvizsgálatát. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § c) pontja alapján – ítélt dolog miatt – az Sztv. 101. § (2) bekezdése tekintetében, a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozóan az eljárást megszüntette.

3. Egyik indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmére hivatkozva az Sztv. 99. § (1) bekezdésének és 101. § (2) bekezdésének megsemmisítését kérte. Tartalmát tekintve az indítvány az Sztv. 99. § (1) bekezdésének azon fordulatára utal, amely szerint „a befektetői részjeggyel a tagsági jogviszony megszűnése esetén az alapszabályban meghatározott időpontban kell

elszámolni, amelynek meghatározásánál a szövetkezet egyéb kötelezettségeire is figyelemmel kell lenni, de a kifizetés a tagsági jogviszony megszűnésétől számított 8 évnél nem lehet hosszabb”. A rendelkezés alkotmányellenességét illetően az indítvány nem tartalmaz semmiféle érvelést.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már pontosan meghatározta az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok minimális tartalmi és formai kellékeit. Számos alkalommal kimondta, hogy az indítványnak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott általános követelményeknek. Az indítványban pontosan meg kell jelölni a támadott rendelkezést, az Alkotmány megfelelő rendelkezését, a kérelem alapjául szolgáló okot (azt, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseit a vitatott jogszabály miért és mennyiben sérti). Határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.]. Mindezek alapján a támadott rendelkezés alkotmányellenességére vonatkozó érvek hiánya miatt az indítványt ebben az összefüggésben – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – visszautasította.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét az Sztv. 101. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést illetően az indítványozó abban látja, hogy mivel az átalakított befektetői részjegy szövetkezetből nem vonható ki, a volt tagokkal szemben elszámolási kötelezettség nem létezik, így nem juthatnak hozzá üzletrészükhöz értékéhez.

Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában a megkülönböztetés tilalmát úgy értelmezte, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. (ABH 1990, 46, 48.) A mindenkor szabályozást tárgyi és alanyi összefüggésében kell megvizsgálni annak megállapítása céljából, hogy a hátrányos megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. A megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77, 78.] Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az a személyi kör, amelyben a diszkrimináció esetleges alkotmányellenes volta értelmezhető, csak homogén csoport lehet, így a diszkrimináció csak az azonos helyzetben lévők által alkotott körön belül, e csoport tagjai egymáshoz viszonyított helyzetére vonatkozó jogi szabályozás tekintetében vizsgálható. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–79.]

Az Alkotmánybíróság a korábbiakban hivatkozott 598/B/1993. AB számú határozatában (ABH 1998, 557.) már megvizsgálta a szövetkezeti tag és nem-tag üzletrész-tulajdonosok közötti diszkrimináció kérdését. A határozat megállapította, hogy a szabályozás szempontjából az üzletrész-tulajdonosok homogén csoport-

nak nem tekinthetők, a szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonost megillető egyes jogosultságok nem a többi üzletrész-tulajdonos helyzetéhez viszonyított többletjogok, hanem olyan jogosultságok, amelyek éppen abból fakadhatnak, hogy „ő tagja, alkotmányos önrendelkezési jogának felhasználásával alkotó eleme a szövetkezetnek” (ABH 1998, 563.). Az Alkotmánybíróság ezen korábbi határozatában a diszkrimináció-tilalomba való ütközést az üzletrész-tulajdonosok közgyűlésen való részvételi joga szempontjából vizsgálta.

A jelen alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező jogszabályhely az ún. átalakított befektetői részjegyre vonatkozó rendelkezést tartalmaz. Az átalakított befektetői részjeggyé – a törvény 101. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – azon tulajdonosok üzletrésze alakult át, akik a törvény 99–100. §-ában foglalt, a közgyűlés által felajánlott lehetőségekkel 2007. április 30-ig nem éltek. A törvény szabályozási koncepciójában a „befektetői részjegy” és az „átalakított befektetői részjegy” két egymástól különböző jogintézményt jelent. Az Sztv. 60. §-a szerint ugyanis ha az alapszabály lehetővé teszi, befektető tag is lehet szövetkezeti tag. A befektető tag pénzügyi hozzájárulás vagy nem pénzügyi hozzájárulás rendelkezésre bocsátásával a szövetkezetnél befektetői részjegyet jegyez. A befektetői részjegy tehát mindenképp a szövetkezeti tagsághoz kapcsolódó konstrukció, még akkor is, ha annak alapja a törvény által megszüntetett üzletrész. Az átalakított befektetői részjegy ezzel szemben mintegy szubszidiárius intézménynak tekinthető, amelynek alkalmazására abban az esetben kerül csak sor, ha az üzletrész tulajdonosa az Sztv. 99–100. §-ában foglalt lehetőségekkel nem élt.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a befektetői részjegy és az átalakított befektetői részjegy esetében nincs szó azonos szabályozási koncepcióról, így a két egymástól különböző jogosultságokat megtestesítő részjegy tulajdonosai sem tekinthetők homogén csoportnak. Az Sztv. 101. § (2) bekezdését illetően tehát a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak ezért az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2009. november 3.

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

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

## 388/E/2007. 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 a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvénnyel összefüggésben előterjesztett, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

I.

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményező mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Nftv.) összefüggésben. Érvései szerint az Nftv. által létrehozott Nemzeti Földalapról Szervezet elnöke számos közigazgatási, hatósági feladatot lát el, de a törvény nem szabályozza, hogy milyen eljárási szabályok szerint köteles eljárni. Nézete szerint nem egyértelmű, hogy a meghozott határozatoknak milyen formai követelményeknek kell megfelelniük, és az sem világos, hogy a határozatok ellen van-e fellebbezési lehetőség. Kérdésesnek tartja az indítványozó azt is, hogy a Nemzeti Földalapról Szervezet tevékenységét törvényességi szempontból vizsgálhatja-e az ügyészség. Mindezek alapján a jogállamiság sérelmét eredményező jogalkotói mulasztás megállapítását kérte.

II.

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

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata lehetővé teszi a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását



abban az esetben is, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát ugyan teljesítette, azonban ennek során olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek alkotmányellenes helyzetet idéztek elő [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 196.]. Az Alkotmánybíróság 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 tehát 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 vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

2. Az indítványozó álláspontja szerint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet közigazgatási, hatósági feladatokat lát el, és az indítvány tartalma szerint lényegében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai szerinti eljárás előírásának hiányában látja az alkotmányellenességet eredményező jogalkotói mulasztást.

Az NFtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos 1. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Földalap tekintetében a tulajdonosi jogokat az agrárpolitikáért felelős miniszter gyakorolja. A 3. § (1) bekezdése szerint a miniszter a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében őt megillető tulajdonosi jogok gyakorlását a földalapkezelő szerv útján látja el, ebben az esetben a Nemzeti Földalapba tartozó vagyonnal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az államot a földalapkezelő szerv képviseli. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tehát a törvény rendelkezései szerint az állam, mint tulajdonos képviseletében jár el, így nem hatósági feladatokat ellátó közhatalmi szerv, következésképp értelemszerűen nem vonatkoztathatók rá a Ket. előírásai.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet eljárása szabályozás nélküli területnek lenne tekinthető. Az indítvány benyújtásakor hatályban volt az NFtv. 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján kiadott, a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet, melynek 1. §-a szerint a rendeletben nem szabályozott kérdésekben a kincstári vagyonnal való gazdálkodásról szóló 58/2005. (IV. 4.) Korm. rendelet rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet eljárására vonatkozó jogalkotói mulasztás tehát már az indítvány benyújtásakor sem állott fenn.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) az NFtv. több rendelkezését is módosította, így annak hatályos 3. §-a szerint a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács gyakorolja, feladatait az M[agyar] N[emzeti] V[agyonkezelő] Zrt. útján, annak ügyvezető szerveként látja el. A Vtv. 71. §-ának (1) bekezdése felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg többek között a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának és hasznosításának részletes szabályait, amely felhatalmazás alapján az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet tartalmazza ezen részletes szabályokat. [Ez utóbbi kormányrendelet a korábban hivatkozott 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendeletet 2007. október 4. napjával hatályon kívül helyezte.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által állított, alkotmányellenességet eredményező jogalkotói mulasztás a Nemzeti Földalap kezelésére vonatkozó szabályozás tekintetében nem állapítható meg, ezért az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2009. november 10.

*Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

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

## 439/B/2007. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 17. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozók – jogi képviselőjük útján előterjesztett – beadványukban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 17. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól. A Hatv. támadott rendelkezése a telekadó-kötelezettség tekintetében a telek fogalmát határozza meg, amennyiben adókötelesnek kell tekinteni az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészletet. Az indítványozók a jogszabályhely alkotmányellenességét abban látják, hogy a rendelkezés nem tartalmazza az adókötelezettség feltételeként a földrészlet beépíthetőségét, mint fogalmi elemet is, a Hatv. nem követeli meg, hogy a földrészlet beépíthető legyen, ettől a lehetőségtől függetlenül lehetővé teszi a földrészlet megadóztatását. (Az indítvány nem hivatkozik mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre.) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 4. pontjában meghatározott belterület fogalomra [„a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó – kijelölt része”], valamint az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 33. § 2. pontjára [„épület csak olyan telken helyezhető el, amelynek a rendeltetésszerű használatához szükséges villamos energia, ivóvíz (szükség esetén technológiai víz) ... biztosítható”] utalva hivatkoznak az indítványozók arra, hogy „kizárólag az a földrészlet (telek) beépíthető, amely tekintetében az önkormányzat megépíti a villany- és ivóvízhálózatot – amely hálózatokra a rákötési lehetőség biztosított. Így a telkek adókötelesek mindaddig, amíg az önkormányzat meg nem építi a szükséges közműveket. Emiatt teljes mértékben az önkormányzatnak a telektulajdonos akaratától független elhatározásától függ, hogy mennyi ideig kíván telekadót beszélni a telek után, mikor teszi lehetővé, hogy a telektulajdonos éljen a tulajdonjogából fakadó lehetőséggel, miszerint beépítse.”

Az indítványozók álláspontja szerint a Hatv. támadott rendelkezése ellentétes az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal azáltal, hogy a telekadó feltételül csak az adott ingatlan belterületiségét és beépíttenségét kívánja meg, a használat, hasznok szedése és a rendelkezés jogát, mint a tulajdonjog alapvető tartalmát aránytalan módon korlátozza, az alapjogot kiüresíti.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét az indítványozók szerint azért sérti a támadott rendelkezés, mert „a beépíttenség kritérium olyan mértékben tágan húzza meg a kötelezettség mértékét, hogy a telektulajdonos akaratától és erőfeszítésétől függetlenül jelentkező objektív mércét tartalmaz, mert az állampolgár így alkotmányból fakadó tulajdonhoz való joga és beépítési akarata ellenére is köteles adót fizetni, ha a

telek beépíttetlen ugyan, de nem beépíthető. A beépíthetőség pedig az adót kivető, beszedő önkormányzat diszkrecionális döntésén múlik, hogy biztosítja-e a beépíthetőséghez szükséges feltételeket.”

Ellentétesnek tartják az indítványozók a jogszabályhelyet az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőség megvalósulásának és az esélyegyenlőség kiküszöbölésének elvével is, mivel indokolatlan jog- és esélyegyenlőtlenséget hoz létre állampolgárok között attól függően, hogy azok milyen önkormányzat illetékességi területén élnek; amelyik önkormányzat eleget tesz a közműépítési kötelezettségének, ott a telkek beépíthetők, és aki akar építeni az épít, így nem köteles telekadót fizetni. Amelyik önkormányzat viszont nem tesz eleget közműépítési kötelezettségének, annak területén a telkek nem beépíthetőek, így a tulajdonosok akaratuk ellenére sem tudnak építkezni, és azok is kötelesek telekadót fizetni, akik egyébként építenének.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. A Hatv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„17. § Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő beépíttetlen belterületi földrészlet (a továbbiakban: telek).”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A helyi adók megállapításának jogát – mint a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik biztosítékát – az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *d*) pontja az önkormányzati alapjogok között szabályozza. Az Alkotmány e rendelkezése szerint a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Amint arra az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rámutatott, ezzel az Alkotmány megosztotta az adómegállapítás jogát az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Felhatalmazást adott a helyi önkormányzatok számára, hogy önkormányzati feladataik ellátásához, a helyi közszolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítására törvényi keretek között adót vezessen[ek] be. [67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 356.] Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *d*) pontjában foglalt rendelkezésben a törvényhozó a helyi adóztatás kereteinek meghatározására kapott felhatalmazást, amely kereteken belül az adó-

megállapítás joga, az adófizetési kötelezettség előírása a helyi önkormányzat képviselő-testületének a hatásköre, amelyről a helyi önkormányzatot az Alkotmány alapján önkormányzati ügyekben megillető szabályozási autonómia keretében, nagyfokú önállósággal dönt.

2. A Hatv., mint keretrendelkezés a vagyoni típusú helyi adók körében két adónemet, az építményadót és a jelen alkotmányossági vizsgálat tárgyát képező telekadót szabályozza. A telekadó a beépítetlen belterületi ingatlanokat terhelheti, míg az építményadó – értelemszerűen – az önkormányzat illetékességi területén lévő lakás és nem lakás céljára szolgáló épületekhez, épületrészekhez kapcsolható. A belterületi ingatlanok beépítettsége esetén a telekadó fizetésének kötelezettségéről – főszabályként – nem lehet szó, mivel az ingatlant – az önkormányzat döntésének függvényében – elsősorban csak építményadó terhelheti. [Telekadó-fizetési kötelezettség alá esik ugyanis a beépített belterületi ingatlanok az a része, amely az építmény rendeltetésszerű használatához szükséges – az épületnek minősülő építmény esetén annak hasznos alapterületével, épületnek nem minősülő építmény esetén az általa lefedett földrészlettel egyező nagyságú – földrészlet területét meghaladja (Hatv. 19. § c) pontja)]. A telekadó esetében azonban nem – az ingatlan beépítésének elmaradásához fűződő – szankcióról van szó, hanem egy vagyontárgyhoz kapcsolódó közteterről. A telekadó kötelezettség törvényi meghatározása és az indítványozók által felhívott építésügyi szabályok (a beépíthetőség, illetve be nem építhetőség) között ebből következőleg semmiféle összefüggés nem állapítható meg; nem befolyásolja a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségének vagyoni alapját az, hogy az adott belterületi ingatlan milyen okból beépítetlen. Ez alól kivételt maga a törvény határoz meg: a Hatv. 19. § a) pontja szerint például mentes a telekadó alól az építési tilalom alatt álló telek a tilalom ideje alatt, mivel azt maga az önkormányzat rendeli el. Ezen túlmenően azonban a telekadó megállapíthatóságának nem feltétele az, hogy az adott belterületi ingatlan az építésügyi szabályok szerint beépíthető (közművesített) legyen.

3. Az indítványozók a Hatv. támadott rendelkezésének alkotmányellenességét a beépíthetőség követelményének hiányára alapították. Az indítványozók által hivatkozott kritériumot, az építésügyi szabályok szerinti beépíthetőséget az Alkotmánybíróság nem találta a telekadó, mint vagyoni adókötelezettség immanens tartalmi elemének, így az alkotmányossági vizsgálat csakis a Hatv. hivatkozott, a fentiek szerinti tartalmú rendelkezésére vonatkozhatott. Eszerint a helyi adó kivetésének lehetősége pusztán a belterületi földrészlet beépítetlenségének tényéhez kapcsolódik, így a Hatv. 17. §-a és az Alkotmány felhívott rendelkezései (jogállamiság, tulajdonhoz való jog, illetve a jogegyenlőség követelménye) között érdemi összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítá-

sát 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.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2009. november 17.

*Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,* előadó alkotmánybíró

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

## 1092/E/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s**

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panasznak nevezett, de tartalmában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte az Alkotmány 18. §-ára és a 70/D. § (1) bekezdésére alapítva a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése tekintetében. Arra hivatkozott, hogy az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat feladata a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól, az egészséges életmód feltételeinek

elősegítése. Álláspontja szerint ez utóbbi nem érvényesülhet környezetszennyező üzem építése esetén, mert a szomszédos önkormányzatnak sem véleményezési, sem egyetértési jogot nem biztosít az Ötv. 8. § (1) bekezdése, olyan jogot mint, ami az építési engedélyezési ügyekben a szomszédot megillet.

Az Alkotmánybíróság főtíkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, rámutatva arra is, hogy a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) tartalmazza a megfelelő rendelkezéseket. Az indítványozó kiegészítette indítványát az Alkotmány 55. § (1) bekezdésre való hivatkozással, fenntartva, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet van az Ötv. 8. § (1) bekezdése tekintetében. Véleménye szerint mivel a Kvtv. 10. § (1) bekezdése együttműködési jogról és nem együttműködési kötelezettségről rendelkezik, ezért az nem elégséges, továbbá nem terjed ki a többi feladatra, így a közbiztonságra, a türelmi zónák kijelölésére sem. Emiatt az önkormányzat egyetértési jog hiányában nem képes kötelező érvénnyel befolyásolni a szomszédos önkormányzat döntéseit mindaddig, amíg az Ötv. 8. § (1) bekezdése ezt kötelező érvénnyel nem határozza meg. Emiatt az egyik önkormányzat önálló saját döntése ellehetetlenítheti a szomszédos önkormányzatot alkotmányos kötelezettségeinek teljesítésében. A felhívás ellenére sem tartalmazza a kiegészítő indítvány a hivatkozott alkotmányi rendelkezésekkel való összefüggést, annak indokolását sem, hogy az indítványozó által vélelmezett törvényalkotói kötelezettségnek mi az alapja.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„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.”

„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.”

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

### 2. Az Ötv. érintett rendelkezései:

„1. § (1) A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: helyi önkormányzat) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.

(2) A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. (...)

(5) Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.”

„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.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.”

### 3. A Kvtv. érintett rendelkezései:

„10. § (1) Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldására minden szakaszára.

(2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

## III.

Az indítvány nem megalapozot.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a törvényalkotót terheli-e az Ötv. 8. § (1) bekezdése tekintetében olyan kötelezettség, hogy az itt meghatározott önkormányzati feladatok ellátásához egyetértési, vagy más jogot biztosítson a szomszédos önkormányzatnak, ennek hiányában sérül-e az önkormányzat alkotmányos joga.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő tűzésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg ezen kívül akkor is, ha valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktét nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykorre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 783/E/2002. AB határozat, ABK 2009, május, 594, 596.]. A jogalkotói kötelezettség elmulasztásának, a szabályozási hiánynak és az ebből adódó alkotmányellenességnek együttesen kell fennállni ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva megállapítsa a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálatakor megállapította, hogy nincs olyan jogalkotói kötelezettség, hogy a törvényalkotó az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakra vonatkozóan szabályozza a szomszédos önkormányzat döntései tekintetében a másik önkormányzat egyetértési vagy más jogát. Az indítvány sem hivatkozik ilyen jogszabályi előírásra, kötelezettségre, alkotmányos alapjog sérelmét sem állapítja meg. Általánosan hivatkozik alkotmányos rendelkezésekre, de azok érdemi, tartalmi összefüggését a hiányzónak vélt rendelkezéssel összefüggésben nem indokolja meg.

A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásából, szabályozási koncepciójából, elveiből sem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az Ötv. 8. § (1) bekezdésében – vagy más részében – önkormányzati feladatként szükséges szabályozni a feladatellátás során a szomszédos önkormányzattal való együttműködést, a szomszédos önkormányzat egyetértési vagy más jogát. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *h*) pontja biztosítja a helyi képviselő-testületnek más helyi képviselő-testülettel való szabad társulás jogát, az Ötv. III. fejezete részletezi a helyi önkormányzatok társulásainak a fő szabályait.

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok önként vállalhatják helyi közügyek önálló megoldását, ugyanakkor az Ötv. 1. § (5) bekezdése alapján a helyi önkormányzatnak törvény kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése azonban átfogóan jelöli meg a települési ön-

kormányzatok azon feladatköreit, amelyekkel – a helyi közszolgáltatások körében különösen – foglalkoznak, de az egyes feladatok részletes tartalmát, azokhoz kapcsolódó hatásköröket, jogköröket nem az Ötv., hanem a tárgykört szabályozó külön törvények állapítják meg. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a külön törvények alapján folytatott eljárásokban általában a térségi hatások vizsgálatára is sor kerül és a hatósági eljárásokban az érintett önkormányzatok jogai érvényesíthetők.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdésében meghatározott önkormányzati feladatok mindig az adott tárgykört szabályozó külön törvény rendelkezéseivel együtt értelmezhetők. Az egyes önkormányzati feladat- és hatásköröket szabályozó külön törvények tartalmazhatják és általában tartalmazzák – szabályozási tartalmuknak megfelelően – a más, a szomszédos önkormányzatokkal való együttműködés kérdéseit, azok tartalmát adó hatásköröket, jogköröket. (Ilyen külön törvény az említett Kvtv. is.) Következésképpen az Ötv. 8. § (1) bekezdése tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem állapítható meg, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2009. november 2.

*Dr. Paczoly Péter 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                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Paczoly Péter s. k., Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,                      alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Kovács Péter*  
alkotmánybíró helyett

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

## 65/B/2008. 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 termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXXIV. tör-

vény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.) 6. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet.

Arra hivatkozott, hogy a kifogásolt rendelkezést a Tft.-be iktató, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Tft.mód.) 3. §-át a Házsabállyal ellentétes módon fogadta el az Országgyűlés, ezért az az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

A Tft.mód.-ra vonatkozó, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által előterjesztett T/3093. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Törvényjavaslat) eredetileg nem tartalmazta a Tft.mód. 3. §-ában foglalt rendelkezést, melynek értelmében a szervezeti változással, illetve társasági formaváltással, egyesüléssel vagy szétválással létrejött belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet a jogelődje – 1994. július 27-ét megelőzően megszerzett – tulajdonát képező termőföld tulajdonjogát megszerezheti. A Törvényjavaslat általános indokolása kifejezetten utalt arra, hogy „[a] törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) tartalmilag nem változtatja meg a tulajdonszerzésre és a haszonbérletre vonatkozó szabályokat, beleértve az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket. A Javaslat csupán a földhasználati nyilvántartás vezetésére, mint hatósági nyilvántartásra vonatkozó eljárási szabályok szakmai felülvizsgálatát tartalmazza.” A támadott rendelkezés az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának módosító javaslatára, a részletes vitát követően került bele a Törvényjavaslatba. Ezt az Országgyűlés el is fogadta, annak ellenére, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házsabály) 94. § (3) bekezdése értelmében, ha a benyújtott törvényjavaslat vagy határozati javaslat jogszabály vagy országgyűlési határozat módosítására irányul, akkor a módosító javaslat nem terjedhet ki a jogszabály, illetőleg a határozat módosítással nem érintett részeire, kivéve, ha ez a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt nyilvánvalóan szükséges.

Az indítványozó szerint az eredeti Törvényjavaslat a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályokat – miként arra a Törvényjavaslat indokolása is utalt – kifejezetten nem érintette, a támadott szabály ezzel szemben a Tft. módosítással nem érintett részeire vonatko-

zott. A 3. §-ban foglalt rendelkezés beillesztését a Házsabály 94. § (3) bekezdésének utolsó fordulata sem indokolta, azaz a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt erre nem volt nyilvánvalóan szükség. Mindez az indítványozó szerint súlyosan sérti a jogbiztonságot. A Házsabály említett rendelkezésének megsértésével megalkotott törvényi szabály közjogi érvénytelenségben szenved, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét.

Az indítványozó a Tft. 6. § (4) bekezdésében foglalt szabályozást tartalmi okból is ellentétesnek találta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. A Tft. 7. § (1) bekezdése ugyanis elvi élel mondja ki, hogy külföldi magánszemélyek és jogi személyek termőföld tulajdonjogát a (2) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve nem szerezhetik meg. Ezzel szemben a Tft. 6. § (4) bekezdése magában foglalja azt a gyakorlati lehetőséget, hogy külföldi jogi személy belföldi jogi személyeken és jogi személyiség nélküli más szervezeteken keresztül közvetetten földtulajdonossá váljon.

### II.

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

2. A Házsabály érintett rendelkezése:  
„94. § (3) Ha a benyújtott törvényjavaslat vagy határozati javaslat jogszabály vagy országgyűlési határozat módosítására irányul, akkor a módosító javaslat nem terjedhet ki a jogszabály, illetőleg a határozat módosítással nem érintett részeire, kivéve, ha ez a szabályszerű módosító javaslat tartalma miatt nyilvánvalóan szükséges.”

3. A Tft. indítvánnyal támadott rendelkezése:  
„6. § (4) A szervezeti változással, illetve társasági formaváltással, egyesüléssel vagy szétválással létrejött belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet a jogelődje – 1994. július 27-ét megelőzően megszerzett – tulajdonát képező termőföld tulajdonjogát megszerezheti.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előbb a közjogi érvénytelenséggel összefüggő indítványrészt vizsgálta meg. Ennek kapcsán megállapította, hogy a Törvényjavaslatba az Országgyűlés Mezőgazdasági bizottságának módosító javaslata folytán bekerült rendelkezés a Tft.-nek a javaslat által eredetileg nem érintett részére terjedt ki. A Házsabály 94. § (3) bekezdésének sérelme tehát a Tft.mód. 3. §-ának elfogadása tekintetében megállapítható. Az Alkotmánybíróság-

nak azonban azt is meg kellett vizsgálnia, hogy a Hárszabály említett sérelme egyben a törvény alkotmányellenességét is előidézte-e. E tekintetben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a közjogi érvénytelenséget annak a jogszabálynak a vonatkozásában vizsgálja, amelynek megalkotása során az indítványban megjelölt szabálytalanságokat elköveték, tekintet nélkül arra, hogy olyan, másik jogszabályt módosító jogszabályról van szó, amelynek vitatott rendelkezése beépült a módosított jogszabályba. A közjogi érvénytelenség vonatkozásában a vizsgálat tárgyát ezért nem a Tft. 6. § (4) bekezdése, hanem a Tft.mód. 3. §-a képezi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]. A jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány-sértés a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után, a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332.]. A közjogi érvénytelenséget az Alkotmánybíróság a norma formai alkotmányellenessége egyik változatának tekinti [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.]. Az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 401.]. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntésnek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása. [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.]

A 4/2006. (II. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság foglalkozott a részleges közjogi érvénytelenség kérdésével is, melynek lényege abban állt, hogy a törvényalkotási eljárás egyes szabályainak megsértése következtében az alkotmányosnak tekintett rendelkezéseket nem semmisítette meg, az ezen kívüli, a demokratikus törvényalkotás eljárási szabályainak a betartását nélkülöző törvényt módosításokat viszont igen. (ABH 2006, 101, 114–115.)

Az Alkotmánybíróság a jogalkotási eljárás vizsgálata során nem pusztán az eljárási szabálytalanság tényét, hanem annak sajátosságát, illetőleg súlyát is mérlegeli. (675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, 1324.) Az Alkotmánybíróság csak azokban az esetekben semmisíti meg az eljárási szabályok megsértésével megalkotott törvényt, ha az olyan súlyos, hogy eléri az alkotmányellenesség szintjét. Egyéb esetekben az alkotmány-sértést nem állapítja meg. Így például az 50/1998. (XI. 27.) AB határozatban vizsgált esetben a Hárszabály kisebb súlyú megsértése nem tette a szabályszerűen megalkotott törvényt alkotmányellenessé, a kisebb súlyú eljárási hiba nem valósította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság, és vele összefüggésben a jogbiztonság sérelmét. (ABH 1998, 387, 397-398.) Ezzel összhangban a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a Hárszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal

tal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A Hárszabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak. (ABH 2008, 886, 903.) Az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatában ugyanakkor rámutatott arra, hogy a törvényhozás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának lényeges feltétele, hogy az Országgyűlés ülésének összehívásáról, annak javasolt napirendjéről valamennyi képviselő megfelelő időben értesüljön. A képviseleti hatalomgyakorlás, a képviselők jogainak gyakorlása, kötelezettségeinek teljesítése egyébként ellehetetlenül. (ABH 2003, 676, 685.) A kiszámítható törvényhozási folyamathoz hozzátartozik az is, hogy a képviselők a vitára, majd szavazásra kerülő törvényjavaslatokról, az azokhoz készült módosító javaslatokról megfelelő időben értesüljenek, s ezáltal a parlamenti vita ésszerű rendben lefolytatható legyen.

Jelen esetben a Hárszabály 94. § (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslatához benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül. A módosító javaslat ugyanis a képviselők számára még a záróvita és a törvény elfogadása előtt ismertté vált, annak tárgyalására megfelelő idő állt rendelkezésre, a Törvényjavaslatról a kifogásolt rendelkezéssel együtt szavazhattak. Mindezekre tekintettel a Tft.mód. 3. §-ának közjogi érvénytelensége nem állapítható meg.

2. Az indítványozó tartalmi alkotmányellenességet is állított az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján.

A 9/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. 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. [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.] Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a feloldásra a jogszabály-értelmezés nem elegendő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.).

Az indítványozó azért találta a jogbiztonságot sértőnek a Tft. 6. § (4) bekezdését, mert az gyakorlati lehetőséget nyújt arra, hogy a külföldi jogi személyek közvetett módon földtulajdonossá váljanak. Ezért szerinte ellentétes a Tft. azon alapvető szintű szabályával, mely szerint külföldi jogi személyek termőföld tulajdonjogát nem szerezhetik meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmány-sérelem nem áll fenn. A külföldiek közvetett termőföld-tulajdon szerzésének tilalma a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályok összességéből vezethető le. Az, hogy a korábbi szélesebb körű, szigorúbb korlátozást (tilalmat) a jogalkotó fokozatosan feloldja, s lehetőséget teremt a külföldiek (közvetlen vagy közvetett) tulajdonszerzésére, alapvetően nem alkotmányossági, hanem a jogalkotó mérlegelési körébe tartozó, illetve nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésével összefüggő kérdés. E körben az Alkotmánybíróság külön utal arra, hogy az indítványozó által is hivatkozott 35/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező része szerint a Tft. korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállnak (ABH 1994, 197.). A külföldieknek a termőföld tulajdonjogának megszerzéséből való kizárása így csak átmenetileg indokolható. A kifogásolt rendelkezés nem ellentétes a Tft. 7. § (1) bekezdésében foglalt tilalommal, melynek értelmében a külföldi magánszemély és jogi személy termőföld tulajdonjogát – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – nem szerzheti meg. E szabály ugyanis a már megszerzett tulajdon szervezeti jogutódlás útján való megszerzésnek nem akadály. A Tft. 6. § (4) bekezdése és a Tft. 7. §-a közötti viszony jogszabály-értelmezéssel megállapítható, a normavilágosság sérelme nem merül fel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

## 804/D/2008. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 156. § (3) bekezdése és a 209. § (1) bekezdése, továbbá a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az 1/1998. Polgári jogegységi határozatnak az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe való ütközésének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Pkif. VI. 24.688/2008/2., és a Pkif. VI. 24.689/2008/2. sorszámú, valamint a Fővárosi Bíróság 47. Pkf. 640.972/2008/2. sorszámú jogerős végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság jogszabály, valamint az 1/1998. Polgári jogegységi határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, illetve alkotmányos követelmény kimondására irányuló indítványokat egyekben visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 114/A. § és 114/B. § alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában indult eljárást megszünteti.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Pp.) az eljárás elhúzódása miatti kifogást szabályozó 114/A. §-a és 114/B. §-a, valamint Pp. 156. § (3) bekezdése, és a 209. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Emellett az indítványozók a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 13. § (2) bekezdésének, illetve a Legfelsőbb Bíróság 1/1998. Polgári jogegységi határozatának (a továbbiakban: 1/1998. PJE határozat) megsemmisítését is kérték. Az indítványozók a beadványukat elsősorban alkotmányjogi panaszként, másodsorban utólagos normakontrollként kérték elbírálni. Alkotmányjogi panaszt az indítványozók a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint másodfokú bíróság Pkif.



VI. 24.688/2008/2., és a Pkif. VI. 24.689/2008/2. sorszámú, illetve a Fővárosi Bíróság mint kifogást elbíráló bíróság 47. Pkf. 640.972/2008/2. sorszámú jogerős végzései ellen terjesztettek elő.

Az ugyanazon indítványozóktól származó indítványok lényegében azonosak (a második indítvány az első indítványban kifejtett indokokra utal), ezért a folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggése miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozók a Pp. több rendelkezését is támadták.

2.1. Álláspontjuk szerint a Pp. 114/A. §-a és a 114/B. §-a nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és az 50. § (3) bekezdésének, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésének sem. Ennek indokát az indítványozók abban látják, hogy a mulasztást elkövető bíróságra bízva a jogszabály a mulasztás megállapítását, a bíróság ebben az eljárásban nem kerül a peres fél státusába, a kifogás előterjesztője nem ismerheti meg az ellenérdekű fél, illetve a bíróság észrevételeit, nem rendelkezik a költségek viseléséről, illetve a bíróság nem igazgatási, hanem ítélezési jogkörben jár el. Ezen túlmenően az indítványozók szerint alkotmányellenes az is, hogy a bíróságnak – ha a kifogást nem tartja alaposnak – arról nem kell végzést hoznia, valamint alkotmány sértő a kifogás elbírálása elleni jogorvoslat kizártsága, illetve hogy a kifogás nem határidőben való elbírálásának nincs jogkövetkezménye. A 114/B. § (5) bekezdését külön is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütközőnek vélték az indítványozók. Állításuk szerint nem állapítható meg, hogy mit jelent az „alaptalan kifogás” fogalma. Álláspontjuk szerint alkotmányellenes és a jogállamisággal összeegyeztethetetlen a jogorvoslat kizárása, valamint véleményük szerint nincs szankciója annak, ha a kifogást a bíróság nem a kifogás elintézésére megszabott határidőn belül bírálja el.

2.2. A Pp. 156. § (3) bekezdése az indítványozók szerint nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint az 57. § (1) bekezdésének, mert nem határozza meg, hogy soron kívüli eljárásnak mit kell tekinteni, mely a soron kívüliség ellenőrzését is lehetetlenné teszi. Ugyanezen alkotmányos rendelkezésekbe ütközőnek vélik az indítványozók a Pp. előzetes bizonyítás lefolytatására vonatkozó 209. § (1) bekezdését, utalva arra, hogy „jelen esetben a sürgős eset fogalmának meghatározásával a törvényhozó adós maradt”.

2.3. Végül az indítványozók szerint a Pp. 114/A. és 114/B. §-ai ellentétben állnak a Pp. 105. §-ával és a 212. § (1) bekezdésével, ezzel kapcsolatban azonban az Alkotmány sérülni vélt rendelkezése nem került megjelölésre.

3. A Bszi. 13. § (2) bekezdését az indítványozók azért tartották az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközőnek, mert a jogorvoslat korlátozására a jelen levő országgyűlési

képviselők kétharmadának a szavazatával elfogadott törvénnyel kerülhetett volna sor.

4. Az indítványozók szerint továbbá az 1/1998. PJE határozat a tisztességes és igazságos bírósági eljáráshoz való jog sérelmén keresztül az Alkotmány 47. § (2) bekezdését azért sérti, mert nem veszi figyelembe a felek rendelkezési jogát, „hiszen a jogegységi határozat nem a Pp. 114/A. § és 114/B. §-ának értelmezésével kapcsolatos”. Az indítványozók utaltak arra, hogy az 1/1998. PJE határozat a Pp. 259/A. §-át értelmezi, azonban e rendelkezést már az Országos Ítéletábrla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény (a továbbiakban: Pp.mód.) 2003. július 1-jétől hatályon kívül helyezte, ezért a PJE a „jogegységi szolgáltatára” nem alkalmas. Az indítványozók szerint az 1/1998. PJE határozat a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: Bűsz.) 29. §-ával is ellentétes, ezzel összefüggésben azonban az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését nem jelölték meg. Ezen túlmenően az indítványozók a Bűsz. 33/A. §-ának megsemmisítését is kérték arra hivatkozással, hogy a soron kívüliségnek nincsenek a bíróság részéről betartandó és a felek részéről ellenőrizhető törvényi szabályai, az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését azonban ebben az esetben sem jelölték meg.

5. Az indítványozók mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérték amiatt, mert álláspontjuk szerint a „törvény nem szabályozza az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt demokratikus jogállamiság súlyához és az Alkotmány 45. § (1) és 50. § (3) bekezdésében a bíróságok függetlenségéhez mérten a bíróság által elkövetett mulasztásokkal szembeni jogorvoslatot, valamint társadalmi ellenőrzést”, illetve hivatkoztak arra is, hogy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ülései nem nyilvánosak. Utaltak arra is, hogy a mulasztás tényének megállapítása az „elkövető bíró tekintetében” semmiféle jogkövetkezmennyel nem jár, illetve, hogy az eljárási költségek megtérítéséről jogszabály nem rendelkezik.

6. Végül az indítványozók alkotmányos követelményként annak megállapítását kérték, hogy „az eljárás elhúzódása miatti kifogás tárgyában hozott bírósági határozat ellen a fellebbezési jogot biztosítani kell”.

## II.

1. Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„45. § (1) A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az íté-

lőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.”

„47. § (2) A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek.”

„50. § (3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységét nem folytathatnak.”

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

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

2. A Pp.-nek az indítványokkal támadott rendelkezései:

„156. § (3) Az ideiglenes intézkedés tárgyában a bíróság soron kívül határoz.”

„209. § (1) A bíróság az előzetes bizonyítás elrendelése tárgyában – hacsak az ellenfél nem ismeretlen – az ellenfél meghallgatása után (113. §) határoz, sürgős esetben azonban enélkül is határozhat. A meghallgatás végett kitűzött határnapra szóló idézéshez csatolni kell a kérelem egy példányát. Ha a bíróság az ellenfél meghallgatását mellőzi, határozatát az ellenféllel csak előzetes bizonyítás elrendelése esetében kell közölnie; ilyenkor a kérelem egy példányát a határozathoz kell csatolni.”

„212. § (1) A bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben – ideértve a per megszüntetését is – végzéssel határoz.”

3. A Bszi.-nek az indítványokkal támadott rendelkezése:

„13. § (1) A bíróság a határozatát – ha törvény másképpen nem rendelkezik – indokolni köteles.

(2) A bíróság határozatai ellen – ha törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye.”

4. Az indítványokkal támadott 1/1998. PJE határozat rendelkező része:

„A Pp. 259/A. §-ában meghatározott kifogás intézményét is csak azokban az ügyekben lehet és kell alkalmazni, amelyekben a keresetlevelet – nemperes eljárásban a kérelmet – a Pp.-t módosító 1996. évi CXXII. törvény hatálybalépése után nyújtották be.”

### III.

Az indítványok részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok, részben nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az indítványok egyrészt alkotmányjogi panaszt, másrészt utólagos normakontroll iránti kérelmet, valamint mulasztás megállapítása iránti kérelmet is tartalmaznak.

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

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 alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint másodfokú bíróság Pkif. VI. 24.688/2008/2. számú végzése 2008. május 27. napján kelt, az indítványozók érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszukat 2008. július 4. napján, indoklással ellátott beadványukat pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2009. február 9. napján terjesztették elő.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint másodfokú bíróság Pkif. VI. 24.689/2008/2. számú végzése 2008. május 27. napján kelt, az indítványozók érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszukat 2008. július 4. napján, indoklással ellátott beadványukat pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2009. február 6. napján terjesztették elő.

A Fővárosi Bíróság mint kifogást elbíráló bíróság 47. Pkf. 640.972/2008/2. sorszámú jogerős végzése 2008. november 18. napján kelt, az indítványozók érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszukat 2009. január 5. napján, indoklással ellátott beadványukat pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2009. április 23. napján terjesztették elő.

A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasznak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmányértést fennállónak véli.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint másodfokú bíróság Pkif. VI. 24.688/2008/2. számú, a Pkif. VI. 24.689/2008/2. számú, illetve a Fővárosi Bíróság mint kifogást elbíráló bíróság 47. Pkf. 640.972/2008/2. sorszámú jogerős végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok a benyújtáskor nem feleltek meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ezért azokat az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság emellett az alkotmányjogi panaszok nevezett, de annak tartalmilag meg nem felelő in-

dítványokkal összefüggésben a 773/D/2006 AB határozatában (ABK 2009. szeptember, 1027, 1030.) kifejtett álláspontját fenntartja.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll iránti kérelmeket bírálta el.

2.1. Az indítványozók az eljárás elhúzódása miatti kifogás szabályait vélték az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, az 50. § (3) bekezdésébe, az 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütközőnek.

Az Alkotmánybíróság a Pp. 114/A. és 114/B. §-át az Abh.-ban már vizsgálta. Korábbi alkotmányossági vizsgálatára tekintettel az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett eldöntenie, hogy az indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak”. Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint ugyanis, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre – hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani, az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, mivel az „ítélt dolognak” minősül. Az indítványozók jelen ügyben ugyanarra az alkotmányos összefüggésre hivatkozással kérték ugyanazon jogszabályi rendelkezések vizsgálatát, ezért az ítélt dolognak minősül, így az Alkotmánybíróság az eljárást az indítvány e része tekintetében megszüntette.

2.2. A Pp. 156. § (3) bekezdését és a 209. § (1) bekezdését az indítványozók azért vélték az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) bekezdésébe ütközőnek, mert nem határozza meg, hogy soron kívüli eljárásnak mit kell tekinteni, valamint azt sem, hogy mit jelent a „sürgős eset” fogalma.

2.2.1. Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggésben – számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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.). Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a támadott jogszabályok világos, érthető és megfelelően értelmezhető, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoznak, a jogbiztonság alkotmányos követelménye az indítványozók által megjelölt okokból nem sérül, ezért a jogbiztonság sérelmének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2.2.2. A Pp. 156. § (3) bekezdése és a 209. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése között az indítványozók által megjelölt indokok alapján nincs alkotmányos összefüggés. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján [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.] az indítványokat ebben a tekintetben ezért elutasította.

2.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Bszi. 13. § (2) bekezdésének az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe való vélt ütközését vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés és az Alkotmány jogorvoslati jogot biztosító szabálya egymással az alábbiak miatt nem ellentétes. A Bszi. 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság határozatai ellen – ha törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. Ugyanakkor az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a jogorvoslati jogot a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

Az Alkotmánybíróság a 787/D/1999. AB határozatában kimondta, hogy „a jogorvoslatihoz való jog az Alkotmányban garantált alapvető joga [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] a rendes jogorvoslatra vonatkozik, így a jogkorlátozáshoz megkövetelt »minősített többséggel« elfogadott törvényi szabályozás követelménye is csak a rendes jogorvoslatot érintő szabályozás tekintetében áll fenn” (ABH 2001, 1090, 1094.). Mivel az Alkotmány idézett rendelkezése minősített többséggel elfogadott törvényhez köti a rendes jogorvoslat korlátozását, ezért a külön törvényekben sincs szükség az Alkotmány rendelkezésének megismétlésére és minden esetben a „minősített” „kétharmados” vagy más többséggel elfogadott törvény mint kifejezés használatára. Az Alkotmányból világosan kiderül, hogy a rendes jogorvoslati jog korlátozása csak ilyen minősített törvény elfogadásával lehetséges. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Bszi. 13. § (2) bekezdése nem ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2.4. Az indítványozók az 1/1998. PJE határozatot az Alkotmány 47. § (2) bekezdésébe ütközőnek vélték. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja: a Pp.mód. a PJE határozatban szereplő Pp.-beli rendelkezést hatályon kívül helyezte, ez azonban önmagában nem feltétlenül hat ki a PJE alkotmányos megítélésére. A PJE határozat ugyanis az abban szereplő jogszabály hatályon kívül helyezése (módosítása, esetleg átszámozása) mellett is tartalmazhat olyan iránymutatást a bíróságok számára, ami a jogszabály módosításától függetlenül továbbra is alkalmazandó. A jogegységi határozat tehát pusztán a jogszabály változása miatt nem válik automatikusan okafogyottá, ez csak a konkrét jogegységi határozat és az adott jogszabály egybevetésével dönthető el.

Azonban jelen ügyben az indítványozók által megjelölt indokok alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincs alkotmányos összefüggés az 1/1998. PJE határozat és az Alkotmány hivatkozott rendelkezése (a Legfelsőbb Bíróság jogegységesítő feladat- és hatásköre) között. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítá-

sát 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 ebben a részében elutasította.

2.5. Az indítványozók szerint az 1/1998. PJE határozat a Bűsz. 29. §-ával is ellentétes, de ezzel összefüggésben az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését nem jelölték meg. Ugyanígy nem jelölték meg az indítványozók azt sem, hogy a Pp. 114/A. és 114/B. §-ainak a Pp. 105. §-ával és a 212. § (1) bekezdésével való vélt ellentéte az Alkotmány mely rendelkezésének sérelmére vezet, valamint azt sem, hogy a Bűsz. 33/A. §-a milyen alkotmányos rendelkezést sért.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmányos sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány sérülni vélt rendelkezése megjelölése hiányában az indítvány – a tartalmi követelményeknek meg nem felelő volta miatt – érdemben nem bírálható el, ezért azt az Alkotmánybíróság visszautasítja [18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 171.]. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban megállapította, hogy az indítványozók fenti indítványai érdemben nem bírálhatók el, ezért azokat az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozók mulasztás megállapítása iránti kérelmét vizsgálta meg. Az indítványozók mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kérték, mert álláspontjuk szerint a törvény nem szabályozza a „demokratikus jogállamiság súlyához” és a „bíróságok függetlenségéhez mérten” a „bíróság által elkövetett mulasztásokkal szembeni jogorvoslatot, valamint társadalmi ellenőrzést” (az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ülései nem nyilvánosak) illetve, hogy az eljárási költségek megtérítéséről jogszabály nem rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a mulasztás megállapítása iránti indítványnak is meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott és fent már ismertetett általános követelményeknek. Az indítványozók alkotmányos érvelést nem tartalmazó beadványukban – szóhasználatuk szerint a „törvénnyel” összefüggésben – általánosságban kérték alkotmányellenes mulasztás megállapítását. Az indítvány a felhívott alkotmányi rendelkezésekre vonatkozóan érdemi érvelést nem tartalmazott, azok és a Pp. rendelkezései között alkotmányos összefüggést nem teremtett, abból a vélt sérelem oka sem következtethető ki. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény kimondásával összefüggésben az alábbiakat állapította

meg: Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányos követelményt elsősorban a normakontroll keretében, kivételesen mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában lefolytatott eljárás során, a norma megsemmisítését, illetőleg a jogalkotóhoz jogalkotási kötelezettsége teljesítése érdekében intézett felhívást kiváltó döntésként alkalmazza [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.]. Az Abtv. 21. §-a alapján az indítványozók csak az Abtv. 1. §-a szerinti eljárások kezdeményezésére jogosultak (545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312–1313.). Emellett az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogszabály vagy állami irányítás jogi eszköze alkotmányos normatartalmának megállapítására, illetve önmagában alkotmányos követelmény megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs önálló hatásköre [292/B/2001., ABH 2001, 1591–1592.].

Tekintettel arra, hogy alkotmányos követelmény megfogalmazása iránt önálló indítvány az Abtv. 1. §-ában foglaltak szerint nem terjeszthető elő, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint, az Ügyrend 29. § b) és c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. november 17.

*Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

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

## 1205/B/2008. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 16. § (2) és (3) bekezdése, valamint a sajtótermékek kötelezpéldányainak szolgáltatásáról és hasznosításáról

szóló 60/1998. (III. 27.) Korm. rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótv.) kötelességéről rendelkező 16. § (2) és (3) bekezdése, valamint a sajtótermékek kötelességéről szóló 60/1998. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll keretében. Állítása szerint az, hogy a jogszabályban meghatározott sajtótermékből tudományos és igazgatási célokra ingyenes kötelességet kell a jogszabályban megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani, mely az arra jogosult szerv tulajdonában marad, az Alkotmány tulajdonhoz való jogot védő 13. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó úgy véli, hogy ezzel a jogszabályban megjelölt könyvtárak a sajtótermékeket – ideértve a könyveket is – a jogszabály erejénél fogva megszerzik, „kisajátítják” anélkül, hogy teljes, feltétlen és azonnali kártalanításra lennének kötelesek.

### II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

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

2. A Sajtótv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„16. § (2) A jogszabályban meghatározott sajtótermékből tudományos és igazgatási célokra ingyenes kötelességet kell a jogszabályban megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A kötelesség az arra jogosult szerv tulajdonában marad.

(3) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a köteles- és tiszteletpéldányok rendelkezésre bocsátását rendeletben szabályozza.”

3. Az R.-nek az indítvánnyal támadott, releváns rendelkezései:

„2. § A kötelesség-szolgáltatás a sajtótermékek

a) nemzeti könyvtári, filmarchívumi, egyéb közgyűjteményi gyűjtését és megőrzését,

b) nemzeti bibliográfiai nyilvántartását,

c) nyilvános könyvtári rendszerben való hozzáférhetővé tételét,

d) statisztikai számbavételét,

e) igazgatási feladatok ellátását szolgálja.”

„3. § (1) Kötelességet kell szolgáltatni a legalább 50 példányban sokszorosított

a) Magyarországon előállított, vagy

b) külföldön előállított és belföldön kiadott sajtótermékből.”

„4. § (1) A kötelesség-szolgáltatására kötelezett (a továbbiakban: szolgáltató):

a) a nyomda (sokszorosító szerv),

b) film esetében a gyártó, (...)

(4) A kötelességet a szolgáltató a kiadó (megrendelő) terhére szolgáltatja.

(5) A kötelességet és a 10. § (1) bekezdése szerint felajánlott példányok szállítási költsége a szolgáltatót terheli. A postán vagy fuvarozó útján továbbított kötelesség-küldeményt a feladónak teljes mértékben díjmentesíteni kell.”

„5. § (1) A sajtótermékből – a (3) bekezdésben foglalt kivételével – hat kötelességet kell ingyenesen szolgáltatni az Országos Széchényi Könyvtár (a továbbiakban: OSZK) számára.(...)

(3) Az (1) bekezdéstől eltérően

a) három kötelességet kell szolgáltatni az OSZK számára a mellékletben felsorolt sajtótermékekből,

b) két kötelességet kell szolgáltatni az OSZK számára a 3. § (5) bekezdésében felsorolt sajtótermékekből, (...).”

„7. § (2) A nyomda mulasztása esetén a kötelességet a kiadónak kell szolgáltatni. Ha a szolgáltató a kötelességet szolgáltatását elmulasztja, az OSZK a kötelességet megvásárolja, illetőleg az eredeti sajtótermékről másolatot készít, vagy szerez be. A szolgáltató a mulasztással okozott kárt köteles megtéríteni.”

„11. § (1) Az OSZK a szolgáltatott hat kötelességből:

a) 1 példányból előállítja a nemzeti bibliográfiát, majd ezt a példányt archiválja,

b) 1 példányból nyilvános könyvtári szolgáltatásait látja el, illetve ezt a példányt az igazgatási feladatokat ellátó szervezet számára biztosítja,

c) 1 példányt a Kossuth Lajos Tudományegyetem Központi Könyvtárának (a továbbiakban: KLTE Könyvtára) küld el,

d) 1 példányt gyűjtőköreinek megfelelően az Országgyűlési Könyvtárnak küld el,

e) 2 példányt, valamint a d) pont teljesítése után megmaradó példányokat a KSH Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat kötelesség-szolgáltatásának figyelembevételét követően a tudományos és szakkönyvtári ellátást végző országos szakkönyvtárak és egyetemi könyvtárak között oszt el.

(2) Az OSZK a mellékletben felsorolt sajtóterméktípusok három kötelességből

a) 2 példányt a nemzeti könyvtári alapfeladatok ellátására fordít,

b) 1 példányt a KLTE Könyvtára számára küld el.”

„19. § E rendelet alkalmazásában (...)

d) sajtótermék: az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány – ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt –, a zeneművet, a grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros film-szalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz, ideértve a sajtótermékek elektronikus változatát is (...).”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a kiadó (megrendelő) kötelezpéldány-szolgáltatási kötelezettségét – mint ingyenes szolgáltatást – a tulajdonhoz való jogba ütközőnek véli. A jogszabályok alapján a kötelezpéldányokat a szolgáltató – azaz a nyomda, film esetén a gyártó – a kiadó (megrendelő) terhére szolgáltatja az Országos Széchényi Könyvtár (a továbbiakban: OSZK) részére. Az indítványozó szerint a kötelezpéldányoknak az OSZK részére történő kötelező átadása a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezi, ugyanis a jogszabályban meghatározott számú példány tulajdonát vonja el a Sajtótv. és az R. anélkül, hogy azért bármiféle ellentételezést – a piaci árat vagy akár a kulturális járadékból történő levonási lehetőséget – adna.

Az Alkotmánybíróság abból indul ki, hogy az előállított (nyomdai) példányokon, illetve elektronikus adathordozókon a megrendelőnek – illetve a kiadónak – tulajdonjoga áll fenn. E példányokat mind a megrendelő, mind a kiadó jogosult többszörözni, valamint forgalomba hozni, illetve azzal – kiadói szerződés esetén annak keretei között – szabadon rendelkezni. Ebben az értelemben – a kiadó (megrendelő) szempontjából – a kötelezpéldányok ingyenes átadása az OSZK részére a tulajdonjog korlátozásának minősül.

Az Alkotmánybíróság további vizsgálata a kiadó (megrendelő) tulajdonjoga korlátozásának az alkotmányosságra irányult.

2. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak tekinti [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]. A későbbi gyakorlatot meghatározó 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) kimondta, hogy az Alkotmány a tulajdonjogot az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjaként részesíti védelemben. Hangsúlyozta azt is, hogy „(...) a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messze-menő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik” (ABH 1993, 373, 380.). E határozat kimondta továbbá, hogy az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon

tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. (ABH 1993, 373, 380.)

Az Alkotmány maga nem rendelkezik a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságáról, ennek dogmatikáját az Alkotmánybíróság az Abh.-ban dolgozta ki. Kimondta, hogy „az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdeket« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény. (...) Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát). (ABH 1993, 373, 381–382.)

Az Alkotmánybíróság a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban megállapította, hogy a közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál „nem tekinti elégségesnek, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse” (ABH 2006, 520, 529.).

2.1. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügygel összefüggésben először azt kellett megvizsgálnia, hogy a kötelezpéldányok ingyenes átadása a tulajdon közérdekű korlátozásának tekinthető-e.

A Sajtótv. 16. § (2) bekezdése szerinti kötelezpéldányok jogszabályban megjelölt szervek részére való átadásának tudományos és igazgatási célja van. E célokat nevesíti és pontosítja az R. 2. §-a, melynek értelmében a kötelezpéldány-szolgáltatás a sajtótermékek nemzeti könyvtári, filmarchívumi, egyéb közgyűjteményi gyűjtését és megőrzését, nemzeti bibliográfiai nyilvántartását, nyilvános könyvtári rendszerben való hozzáférhetővé tételét, statiszt-

tikai számbavételét, valamint igazgatási feladatok ellátását szolgálja.

Az R. 12. § (1) bekezdése ezen túlmenően kimondja, hogy a könyvtárak a kötelempéldányokat kötelesek nyilvántartásba venni, feltárni, és a nyilvános könyvtári ellátás rendszerében hozzáférhetővé tenni. Az R. külön is kiemeli az OSZK és az Országgyűlési Könyvtár feladatait, miszerint az OSZK egy kötelempéldányt archiválni köteles, az Országgyűlési Könyvtár kötelezettsége pedig az állam- és jogtudomány, politikatudomány, legújabb kori magyar és egyetemes történelem hazai szakirodalmának, valamint az Országgyűlés dokumentumainak könyvtári rendszeren belüli hozzáférhetővé tétele.

Az R. megvizsgált rendelkezéseiből megállapítható, hogy a kiadó tulajdonjogának korlátozása közérdekből történik, melyet az R. nem általánosságban, hanem egzakt módon meghatároz. Nem vitás, hogy ösztársadalmi érdek fűződik az összefoglalóan sajtótermék megnevezésű, a kultúra lényegében minden szegmensét magába foglaló kiadványok, zeneművek, grafikák, rajzok, fotók, filmszalagok, videokazetták, hanganyagok archiválásához, kutathatóvá tételéhez, a szabad hozzáférés biztosításához és a jövő nemzedékek számára történő megőrzéséhez. Ez alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kiadó tulajdonjogának ilyen okokból történő korlátozása – mint közérdekű korlátozás – nemcsak a tulajdonhoz való jog, hanem a művelődéshez való alkotmányos jog részeként is indokolt.

2.2. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonkorlátozás arányos-e.

Az R. 3. § (1) bekezdése értelmében nem minden sajtótermékből, hanem kizárólag a legalább 50 példányban sokszorosított, Magyarországon előállított, vagy külföldön előállított és belföldön kiadott sajtótermékből kell csak kötelempéldányt szolgáltatni a kiadónak (megrendelőnek).

Az R. taxatív felsorolja azokat az eseteket is, amikor nem kell kötelempéldányokat szolgáltatni, így az időszaki kiadványok és a szabályzatok kivételével a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek működésével kapcsolatban keletkezett, azok irattárában, kép- és hangfelvételtárában őrzött sajtótermékekből, az ügykezelésre szánt hivatali és üzleti nyomtatványokból, a tervdokumentációkból, a műszaki rajzokból, a cikklistánokból, a kódszámjegyzékekből, a vizsgakérdésekből, a tételjegyzékekből, a munkatérképekből, illetve a névjegyekből.

Az általános szabályoktól (hat kötelempéldány) eltérő rendelkezést tartalmaz az R. a mellékletében felsorolt sajtótermékek esetében (három kötelempéldány), ezen túlmenően csak két kötelempéldányt kell szolgáltatni az OSZK számára azon sajtótermékből, amelynek nyilvános közlését a bíróság – részben vagy egészben – megtiltotta, illetve amely a kiadó intézkedése alapján terjesztési korlátozás alá esik. Végül egy-egy kötelempéldányt kell szolgáltatni az OSZK és a Magyar Filmintézet számára a műsoros vi-

deodokumentumokból, valamint a Magyar Filmintézet számára a filmekből, a filmek és filmszínházak szöveges plakátjaiból és műsorfüzeteiből.

Az Alkotmánybíróság emellett utal a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 147. § (1) bekezdésére is, mely az Országgyűlési Könyvtár feladatait határozza meg. Eszerint az Országgyűlési Könyvtár prézens könyvtárként, az állam- és jogtudomány, a politikatudomány, a legújabbkori magyar és egyetemes történelem, valamint a magyar parlament dokumentumainak országos feladatkörű tudományos, nyilvános szakkönyvtára és információs központja. Országos tudományos szakkönyvtári kiemelt feladata e körben a hazai szakirodalom teljes körű és a külföldi szakirodalom válogató jellegű beszerzése és feldolgozása. A külföldi parlamentek, az ENSZ és szakosított szervezetei, valamint az európai integrációs szervezetek kiadványainak gyűjtése és feldolgozása.

A tulajdon korlátozása a fenti jogszabályi rendelkezések alapján a kötelempéldányok példányszáma alapján nem tekinthető eltúlzottnak. Ugyanígy nem minősül aránytalannak a szabályozás abból a szempontból sem, hogy az válogatás nélkül minden műre kiterjed, ugyanis a kiadó (megrendelő) kötelempéldány-szolgáltatási kötelezettsége kizárólag a jogszabályban – illetve annak mellékletében – meghatározott fajtájú művek tekintetében áll fenn. Ennek megfelelően a jogszabály mind mennyiségi, mind fajtabeli kritériumokat előír, azaz megfelelően szűkíti (arányosítja) a kötelempéldány szolgáltatás általános kötelezettségét. Ugyanakkor szélsőséges esetek (pl. alacsony példányszámú, magas költségigényű kiadványok) az intézmény arányosságai szempontból történő ismételt alkotmányossági vizsgálatát indokolhatják. A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a tulajdonkorlátozás az elérendő célhoz viszonyítva nem minősül aránytalannak sem.

Mivel az Alkotmánybíróság a kötelempéldány szolgáltatásával összefüggésben a kiadó tulajdonhoz való jogának közérdekű korlátozását alkotmányosnak minősítette, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. november 30.

*Dr. Paczolay Péter 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. Lenkóvics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

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

**24/E/2009. 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 a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 44. § (5) bekezdése tekintetében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

**I n d o k o l á s****I.**

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezi a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 44. § (5) bekezdése tekintetében a Ktv. 44. § (1) bekezdése és (5) bekezdése összefüggésében amiatt, hogy 2008. január 1. napjától az (5) bekezdésben felsorolt szervek körét kiegészítették a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel. Lényege ennek az, hogy a Ktv. 44. § (1) bekezdésében meghatározott központi szervek felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselői esetében az illetménykiegészítés mértéke 50%, az (5) bekezdésben kiemelt központi szerveknél viszont 80%. Az indítványozó véleménye szerint a Ktv. 44. § (1) és (5) bekezdése a jelenlegi formájában olyan helyzetet eredményezett, amely sérti elsődlegesen az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését – az egyenlő munkáért egyenlő bérhez való jogot –, másodlagosan az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését, ami szerint minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.

A vonatkozó jogszabályok részletes idézésével az indítványozó levezeti a következőket. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) kormányhivatal, amelynek felügyeletét a pénzügyminiszter látja el. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban: NFÜ) központi hivatal, amelyet a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter irányít. A központi közigazgatás irányítási, felügyeleti viszonyait meghatározó jogszabályi rendelkezések terjedelmes idézését követően az indítványozó véleménye szerint a Ktv.-nek a 2007. évi CLII. törvény 18. §-ával történt – meg sem indokolt – módosítása kizárta az előterjesztő által indokoltnak tartott illetménykiegészítés-emelésből a két érintett hivatal szakmai felettes minisztériumi szervezetének a köztisztviselőit. „Márpedig a közigazgatási szervezetrendszer szintjei tekintetében nem

igaz az – ami a jelenleg hatályos Ktv. 44. § (5) és (1) bekezdéseiből következne – hogy egy-egy kormányhivatal (PSZÁF) és központi hivatal (NFÜ) magasabb helyet foglalna el, mint az őket felügyelő, illetve irányító minisztérium (Pénzügyminisztérium, illetve Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium), hanem a valóság ezzel szemben éppen az ellenkező.”

Az indítványozó a szerzett jogok védelmének érvényesülése végett nem a Ktv. 44. § (5) bekezdésében szereplő két szerv, a PSZÁF és az NFÜ megnevezés alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte, hanem azt, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása alapján a két szerv felett álló minisztériumi köztisztviselők számára biztosítsa a jogalkotó törvényt módosítással legalább az azonos, 80%-os illetménykiegészítést. Az indítványozó szerint tehát mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség azért alakult ki, mert a törvényalkotó a Ktv. 44. § (5) bekezdésébe nem vette fel a PSZÁF és az NFÜ felügyeletét, illetve irányítását ellátó minisztériumot is, holott – véleménye szerint – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § b), c) pontjából és a 4. § e) pontjából ez a jogalkotói feladat következik.

**II.**

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„70/B. § (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.  
(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

2. A Ktv. indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44. § (1) Az Országos Rádió és Televízió Testület Irodájánál, a Gazdasági Versenyhivatalnál, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságánál, a Miniszterelnöki Hivatalban, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnál, a Közbeszerzések Tanácsánál, a minisztériumokban, a költségvetési fejezetet irányító szerveknél – a Központi Statisztikai Hivatal területi szervezeti egységei kivételével –, a Területpolitikai Kormányzati Hivatalnál, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál – a területi szervei kivételével –, a Magyar Államkincstárnál – a területi szervezeti egységei kivételével –, a Kormány által rendeletben kijelölt államigazgatási szervnél, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál – a területi szervezeti egységei kivételével –, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáránál, a Nemzeti Nyomozó Irodánál, továbbá jogszabály által országos hatáskörű szervnek nyilvánított, a Kormány közvetlen felügyelete alatt álló, illetve a Kormány által irányított központi költségvetési szerveknél, valamint – a belső igazgatási szervei kivételével – az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál az illetménykiegészíté-



tés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 50%-a, középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

(2) Az (1) bekezdésben nem említett központi közigazgatási szervnél, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervénél, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szervnél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a, középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

(3) A központi közigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél, valamint az állami adóhatóság, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár legalább megyei illetékességű belső igazgatási szerveinél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 30%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 10%-a.

(4) A (3) bekezdésben felsorolt közigazgatási szerv helyi és körzeti (nem megyei) illetékességű, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár legalább helyi illetékességű belső szerveinél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 10%-a.

(5) Az Országgyűlés Hivatalánál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Alkotmánybíróság Hivatalánál, az országgyűlési biztos hivatalában, az Állami Számvevőszéknél, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 80%-a, a középiskolai végzettségű köztisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a.”

3. A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § Az Országgyűlés törvényben állapítja meg  
(...)”

b) a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat,

c) az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait.”

„4. § A gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

(...)”

e) a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó ha-

táskörét 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 vizsgálat 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 jogalkotói 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 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 [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. 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. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés 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 Alkotmánybíróság álláspontja szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának egyik feltétele sem áll fenn a Ktv. 44. § (5) bekezdése tekintetében: nincs feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotási kötelezettség és alkotmányellenes helyzet sem keletkezett az indítvánnyal támadott szabályozással az alábbi okokból.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a köztisztviselői illetményrendszer differenciált megoldásainak alkotmányossági kérdéseivel olyan indítványok alapján, amelyek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, a 70/B. § (2) és (3) bekezdésével vélték ellentétesnek a Ktv. egyes rendelkezéseit. Így vizsgálta már a Ktv. 44. § (1) és (5) bekezdésének alkotmányosságát is. Jelen indítvány, amely a Ktv. 44. § (5) bekezdése tekintetében állít mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, nem tekinthető azonban „ítélt dolognak”, mert a Ktv. 44. § (5) bekezdésében 2008. január 1. napjától szerepel a PSZÁF és az NFÜ, ugyanis az egyes vagyonyilakozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 18. § (5) bekezdése iktatta be ezeket a szerveket a Ktv. 44. § (5) bekezdésébe. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban ezért nem is merülhetett fel a PSZÁF és az NFÜ köztisztviselőinek illetménypótlékával összefüggő alkotmányossági kérdés. A Ktv. illetményrendszerét érintően azonban a korábbi határozatok fontos alkotmányossági elveket fogalmaztak meg, amelyek irányadóak a jelen indítvány elbírálásánál is.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Ktv. 44. § (5) bekezdésében szereplő PSZÁF és NFÜ köztisztviselőinek megállapított illetménykiegészítés teremtett-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azzal, hogy legalább ilyen mértékű illetménypótlékot nem állapított meg a megnevezett szervek irányítását, illetőleg felügyeletét ellátó minisztériumok köztisztviselőinek. Az indítványozó szerint ugyanis a Ktv. illetményrendszeréből az következik, hogy a magasabb szintű közigazgatási szerv köztisztviselőit magasabb illetménykiegészítés illeti meg, erről viszont elmulasztott rendelkezni a törvényalkotó.

A köztisztviselő illetménye alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Az illetménykiegészítés, annak mértéke alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozik, ekként annak meghatározása általánosságban a törvényalkotó szabadságába tartozó kérdés. A köztisztviselőnek nincs az Alkotmányból levezethető joga illetménykiegészítésre. A Ktv. illetményrendszeréből nem következik szükségszerűen az sem, hogy az illetménykiegészítést az irányítási, felügyeleti viszonyok-

hoz kell igazítani. A törvényhozó szabadon dönthet arról, hogy mely államigazgatási szervnél állapít meg vagy nem állapít meg illetménykiegészítést, a köztisztviselők mely körét vonja be ebbe a körbe, és milyen mértékű illetménykiegészítést határoz meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában állapította meg, hogy a Ktv. differenciált illetményrendszerre nem elmentés sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével, sem az Alkotmány 70/B. § (2)–(3) bekezdésével. [422/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 656, 657.; 849/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 391. 395.; 1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 780, 781–782.; 142/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 757, 764.]

Az indítványozó nem állítja a Ktv. 44. § (5) bekezdésének alkotmányellenességét, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azzal indokolja, hogy a Ktv. szabályozási elveiből következően a magasabb szintű közigazgatási szervnél dolgozó köztisztviselőket nagyobb mértékű illetménykiegészítés illeti meg. Márpedig a PSZÁF-hoz, illetőleg az NFÜ-höz képest a felügyeletüket, illetőleg az irányításukat végző minisztérium magasabb szintű közigazgatási szerv. Azzal is érvel, hogy a jogalkotó (az Országgyűlés) a jogszabályi felhatalmazásból, a Jat. 2. § b), c) pontjából, a 4. § e) pontjából származó jogalkotói feladatát a Ktv. 44. § (5) bekezdése vonatkozásában elmulasztotta. A Jat. hivatkozott rendelkezései azonban meghatározott tárgykörök törvényi szabályozását írják elő, azok tartalmára nézve előírásai nincsenek, így a Ktv. – amely törvény – 44. § (5) bekezdésének tartalmi megoldásaira sem fogalmaznak meg jogalkotói feladatot, kötelezettséget, így törvényalkotói mulasztás nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ktv. illetményrendszerében jellemzően a magasabb szintű közigazgatási szervnél dolgozó köztisztviselőket nagyobb mértékű illetménykiegészítés illeti meg. Ez a főszabály, amely azonban nem abszolút, nem kizárólagos szabály.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sért alkotmányos rendelkezést – sem a diszkrimináció tilalmát megfogalmazó Alkotmány 70/A. §-át, sem pedig az egyenlő munkáért egyenlő bért biztosító 70/B. §-át – az, ha a feladatok sajátosságaira, követelményszintjére, felelősségére is figyelemmel eltérő javadalmazási mérték kerül megállapításra. (1014/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 780, 782.)

Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította: „Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdése összemérhető minőségű munkák tekintetében tűzi ki követelményként, hogy a jövedelemnek a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez kell igazodni.” (432/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 656, 657.) Az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdésébe foglalt, az egyenlő munkáért egyenlő bér követelménye irányadó az államigazgatási szervekre is, de nem önmagában az államigazgatási szerv szintjéhez, hanem a végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez

kell igazodnia a jövedelemnek és nem az illetménykiegészítésnek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eltérő feladatok, a feladatok sajátosságai, a végzett munka sajátos jellege, minősége egyes államigazgatási szervek tekintetében – az államigazgatási szerv szerepét, jelentőségét is kifejezésre juttatva – az ott dolgozó köztisztviselők illetménykiegészítésének eltérő mértékű megállapítását indokolhatja. Következésképpen a PSZÁF és az NFÜ köztisztviselői részére biztosított illetménykiegészítésből kényszerítően nem következik az, hogy legalább azonos mértékű illetménykiegészítést kell biztosítani a felügyeletet, illetve irányítást ellátó minisztérium köztisztviselőinek is. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Ktv. 44. § (5) bekezdése tekintetében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján

nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2009. november 17.

*Dr. Paczolay Péter 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                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*              *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                      alkotmánybíró

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

KÖZLÖNY

§

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

### 285/B/2003. AB végzés

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

#### v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény 309. § (3) bekezdése „továbbá a Htv. 50. §-ának utolsó mondata” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Adómód.tv.) 309. § (3) bekezdése „továbbá a Htv. 50. §-ának utolsó mondata” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

A támadott rendelkezés értelmében hatályát veszítette a Htv. 50. §-ának utolsó mondata, amely a rendelkezés előző mondatában megfogalmazott – a korábban jogerős határozattal engedélyezett adómentességek hatályvesztését tartalmazó – szabállyal szemben az új építésű lakásokra, lakásbővítésekre jogerős határozattal engedélyezett házadómentességet annak lejártáig fenntartotta. Az indítványozók kifejtették, hogy a már megszerzett adómentesség elvonása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő jogbiztonság követelményét.

Egyik indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy a Somogy Megyei Bíróság a K.20.630/2003/3. számú ítéletével – amelynek indokolása többek között tartalmazza, hogy a támadott közigazgatási határozat nem sérti a jogbiztonság követelményét – „hatásköri összeütközésbe került az Alkotmánybírósággal azzal, hogy az Alkotmánybí-

róság hatáskörébe tartozó kérdésben hozott ítéletet, és a hatásköri összeütközést szüntesse meg.”

2. Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 558. pontja az Adómód.tv. 309. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte. Hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára pedig csak kivételesen, a konkrét normakontroll eseteiben: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Mivel az indítványok az Abtv. 1. § b) pontjában szabályozott utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben érkeztek, az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja értelmében megszüntette.

3. Az Abtv. 1. § f) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése tartozik. Az 50. § pedig úgy rendelkezik, hogy ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését. Az Alkotmánybíróság – az indítványozó meghallgatása nélkül – dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezettet.

Az Abtv. e rendelkezései alapján az indítványozó által állított hatásköri összeütközés megszüntetésére hatáskörrel az Alkotmánybíróság nem rendelkezik, ezért ebben a vonatkozásban az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. november 17.

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

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*      *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró      alkotmánybíró

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

**588/B/2005. 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 vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 8. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 24. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

**I n d o k o l á s****I.**

Az indítványozót Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Adóügyi Osztálya a 40–92406/2005/704. számú és a 40–65544/2005/711. számú határozataival a helyi vízgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggően a 2004. és a 2005. évre vonatkozóan közcélú érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelezte.

Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzati határozatok indokolásában hivatkozott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 8. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének, míg a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 24. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének rendelkezését. Ennek indoka, hogy az indítványozó tulajdonát képező ingatlanok „érdekeltségi területén víztársulat nem működik, így a kötelező határozat az állami, vagy helyi önkormányzati tulajdonban lévő vizek és köztéri létesítmények vonatkozásában próbál a tulajdonnal, illetve a kezelői joggal nem rendelkező magánszemély részére kötelezettséget megállapítani.” Az indítványozó szerint „a kért szolgáltatási díj olyan esetben lehetne megállapítható, ha valójában a helyi közcélú vízellátási feladatot is ellátja az adott személy vonatkozásában. Miután ilyen vízellátási feladat nincs, ilyen feladat ellátása nem történik, ezért ez a szabályozás alkotmányos alapjogot sért.” Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védett jogbiztonságot álláspontja szerint az a tény sérti, hogy a „TIKÖVIZIG a Korm. rendelet alapján, egyoldalú nyilatkozattal állapítja meg a közcélú érdekeltségi hozzájárulást és annak mértékét, tájékoztatásából nem derül ki, hogy mi az a tevékenység, amiért a szolgáltatási díjat igényli.”

**II.**

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában kimondta, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a támadott jogszabály és az Alkotmány megfelelő rendelkezése megjelölése mellett, a kérelem alapjául szolgáló okot és az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó határozott kérelmet kell tartalmaznia (440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.). Az indítvány e követelménynek nem felel meg, mivel a támadott törvényi rendelkezéssel összefüggésben a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog sérelemét alátámasztó okok nem kerültek megjelölésre.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat 29. § (a továbbiakban: Ügyrend) d) pontja alapján (ABK 2009. január, 3.) az indítványt visszautasította.

2. Az indítványozó a Korm. r. 24. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseit azért tartja jogbiztonságot sértőnek, mert a kezelő (TIKÖVIZIG) a közcélú érdekeltségi hozzájárulást nem nevesített vízszolgáltatásért, egyoldalú nyilatkozattal állapította meg.

Az indítvány bár felsorolja a benyújtáskor hatályos, vízgazdálkodással kapcsolatos jogszabályokat, azonban az indítványozó érvekkel nem támasztotta alá az általa megsemmisíteni kért jogszabályi hely és az Alkotmány megjelölt rendelkezése között fennálló, alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket.

Az Alkotmánybíróság bár megállapította, hogy a Korm. r. támadott rendelkezését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet 72. §-a módosította, ez azonban a támadott rendelkezés lényegét nem érintette. Az indítvány e részében sem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, mely szerint az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.)

Mivel az indítványi kérelem a fenti feltételeknek nem tett eleget, ezért az Alkotmánybíróság azt, az Ügyrend,

29. § d) pontja alapján, gyakorlatának megfelelően visszautasította. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

Budapest, 2009. november 10.

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

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*                      *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                                      alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*                      *Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró                                      az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Trócsányi László*  
alkotmánybíró helyett

## 1028/B/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (2) bekezdés „kiskorú ügyfél esetében, továbbá” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, mely szerint kiskorú ügyfél esetében az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni. Az indítványban kifejtett álláspont szerint a támadott szabály ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével, sérti az Alkotmány 54. §-ának (2) bekezdését, 56. §-át, 64. §-át, 67. §-ának (1) bekezdését, valamint 70/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Ket. vitatott rendelkezését 2009. október 1-jei hatállyal módosította a közigazgatási hatósági eljárás és szol-

gáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról rendelkező 2008. évi CXI. törvény 23. §-a. A módosításra tekintettel az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, nyilatkozzék arról, hogy indítványát a megváltozott szabállyal szemben fenntartja-e.

Az indítványozó az indítványt visszavonta.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 20. §-a alapján az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § d) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2009. november 17.

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

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

## 316/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 8. § (4) bekezdése és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 14. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 8. § (4) bekezdésébe foglalt azon rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mely szerint: „A vízumkérelem tárgyában hozott ha-

tározat ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs. A tartózkodási vízum kivételével a határozat bírósági felülvizsgálata sem kérhető.”

Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabály ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével és sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogot.

Az indítványozó vitatja még a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 14. § (5) bekezdése alkotmányosságát is. Álláspontja szerint az a rendelkezés, mely szerint, „[a] vízum kiadása a Tv. 4. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján nem engedélyezhető, ha kétség merül fel a vízumkérelemhez csatolt dokumentumok hitelessége, valóságtartalma vagy a kérelmező szavahihetősége tekintetében” – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert diszkrecionális jogkört biztosít az eljáró hatóságnak és ellentétes az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében szabályozott ártatlanság vélelmének követelményével.

Az indítvány egy konkrét vízumkérelem elbírálására irányuló eljárás tapasztalataira és a vízumkiadására jogosult hatóság jogértelmezésére alapozottan állítja a vitatott rendelkezések alkotmányellenességét és kéri a hatóság jogértelmezésének alkotmányossági vizsgálatát is. Az indítványban kifejtett álláspont szerint az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének sérelmét is eredményezi az olyan szabályozás, amely a hatóság diszkrecionális jogkörébe utalja a látogatás, illetőleg családdegysítés címén kért vízum megtagadását.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Tv.-t hatályon kívül helyezte a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Újtv.) 109. § (6) bekezdése, a Vhr. pedig a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Újvhr.) 182. § (6) bekezdése alapján veszítette hatályát.

Az Újtv. és a végrehajtási rendelete 2007. július 1-jei hatállyal a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek figyelembe vételével, a korábbi szabályoktól eltérő alapokon újraszabályozták a vízumkiadás rendjét.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, valamint 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja, amikor a jogszabály alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Jelen esetben az indítvány utólagos normakontrollra irányul, nem bírói kezdeményezés és nem tekinthető alkotmányjogi panasznak sem. Ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.)

31. §-ának a) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. november 3.

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

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

## 944/B/2006. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt folytatott eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngyt.) 10. § (1) bekezdésébe foglalt azon rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát kérte, mely szerint „[a] bíróság a közigazgatási határozatot nem változtathatja meg”. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott szabály oly módon korlátozza a bíróságok ítélelhozatali lehetőségét, hogy azok nem tudnak eleget tenni az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében szabályozott feladatuknak.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Ngyt. 10. §-át 2008. szeptember 1-jei hatállyal módosította a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény 27. §-a. Az Ngyt. 10. §-a az indítványozó által vitatott rendelkezést nem tartalmazza.

Az Ngyt. 7. §-a alapján az Ngyt. hatálya alá tartozó ügyekben hozott hatósági határozatok bírói felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetében foglaltakat az Ngyt. 8–10. §-aiban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy az Ngyt. hatályos szabályai nem tartalmaznak rendelkezést arra nézve, hogy a bíróság milyen döntést hozhat a hatálya alá tartozó közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, így a bíróság hatáskörére ezekben a perekben a Pp. általános szabályai az irányadók. A Pp. 339. § (1) bekezdése az indítványozó által vitatott rendelkezéshez hasonlóan szabályozza a közigazgatási perekben eljáró bíróság hatáskörét: „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és – szükség esetén – a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.” Ezzel lényegében azonos rendelkezést tartalmaz a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 111. § (1) bekezdése is. A Pp. és a Ket. e rendelkezései alapján megállapítható, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma – nevezetesen az, hogy a bíróság nem jogosult az Ngyt. hatálya alá tartozó hatósági ügyekben hozott törvényt sértő határozatok megváltoztatására – ma is fennáll.

Az Alkotmánybíróság 994/B/1996. AB határozatában már vizsgálta a Pp. 339. § (1) bekezdésének és a közigazgatási hatósági eljárás rendjét akkor szabályozó, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapvetően azonos rendelkezést tartalmazó 73. § (1) bekezdésének alkotmányosságát. E határozatában az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével összhangba állónak ítélte azt, hogy a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzés eredményeként a bíróság csak megsemmisítheti a törvényt sértő közigazgatási határozatot. (ABH 1997, 675, 676.)

865/D/2007. AB határozatában az Alkotmánybíróság ismét vizsgálta a vitatott szabályozás alkotmányosságát. E határozatában – megerősítve a korábbi határozataiban az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével összefüggésben tett megállapításait – úgy ítélte meg, hogy a Pp. 339. § (1) bekezdésének, valamint a Ket. 111. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és 57. § (5) bekezdése alapján sem állapítható meg. (ABK 2009. április, 476, 478–480.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát már elbírálta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pontja alapján az Alkotmánybíróság megszünteti az eljárást, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanazon §-ára, azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmány-

sértést megállapítani. Ezért az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. november 10.

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

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

## 20/B/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 164. § (1) bekezdése, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 221. § (1) bekezdés a) pontja, illetve az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 1. számú mellékletének 46. pontja alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára, illetve ezek tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, továbbá a „jogszabályok kiegészítésére”, irányuló kérelmet visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványában az indítványozó a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 164. § (1) bekezdése, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 221. § (1) bekezdés a) pontja, illetve az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 1. számú mellékletének 46. pontja alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára, illetve ezek tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte. Ennek alkotmányi alapját nem jelölte meg.

Ezen kívül kérte továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással a felsorolt „jogszabályok kiegészítését vagy megszüntetését – visszamenőleges hatállyal.”



2. Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 37. §-a kimondja továbbá, hogy „Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás jogi eszközeinek teljes vagy részbeni megsemmisítését.”

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése szerint „az indítvány tartalmazza: a vizsgálendő jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértenek, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint 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 (részletesen pl.: 440/1993. AB végzés, ABH 1993, 910–911.; 472/B/2000. AB határozat, ABH 2001 1655.; 574/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1658.).

Az indítványozó – a paragrafusok felsorolásán túl – nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezések mely alkotmányi rendelkezéssel és milyen indokok alapján ellentétesek; nem tett javaslatot azok megsemmisítésére sem. Úgyszintén nem felel meg a beadvány a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó, az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerinti feltételeknek sem. Az Alkotmány 2. §-ra hivatkozva viszont a beadvány előterjesztője olyan eljárást indítványozott (jogszabály kiegészítése, megszüntetése) amelyre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. §-a szerint nincs hatásköre.

Mínderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Ügyrend 29. § b) és d) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2009. november 17.

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

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

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

## 82/B/2009. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 14. § *i*) pontjának „és az e törvényben meghatározott értékhatár feletti kifizetés e törvényben meghatározott módon való teljesítése” szövegrészének, valamint 172. § (20) bekezdésének az alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 90. §-ával módosított, az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 14. § (1) bekezdés *i*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Indítványozta továbbá a Módtv. 133. § (3) bekezdésével módosított Art. 172. § (20) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Az indítványozó az Art. fent megjelölt módosított rendelkezésein kívül a Módtv. – e módosításokat magába foglaló – rendelkezéseit is támadta.

Az indítványozó az Art. támadott rendelkezéseit több alkotmányi rendelkezéssel is ellentétesnek találta.

Álláspontja szerint a kifogásolt törvényi rendelkezések azzal, hogy a bankszámlanyitásra kötelezett adózók számára kötelezően írják elő egy fizetési módot, súlyosan sértik a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 200. § (1) bekezdését, amely értelmében a felek a szerződés tartalmát szabadon határozzák meg.

Az indítványozó kifejtette, hogy a szerződési szabadság korlátozásán keresztül sérül az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog. A vitatott rendelkezések meghatározott alanyi (bankszámlanyitásra kötelezett adózók) és tárgyi (fizetés módjának meghatározása) körben a választás lehetőségét kizárva a banki átutalást írják elő egy polgári jogi szerződés egyetlen lehetséges fizetési módjaként, ami az indítványozó szerint súlyosan korlátozza a vállalkozáshoz való jogot.

Véleménye szerint sérül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is, mivel az említett korlátozás – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára figyelemmel – sem szükségesnek, sem arányosnak nem tekinthető.

Az indítványozó szerint nincs olyan alkotmányos jog vagy érték, amely kényszerítően megkövetelné a vállalkozáshoz való jog ilyen súlyos korlátozását, illetve azt sem látta igazoltnak, hogy a törvényalkotó a legenyhébb korlátozó eszközt vette volna igénybe. Utalt arra, hogy a korlá-

tozás – még ha annak a szükségességét igazolni is lehetne – eltúlzottan aránytalan, mivel „elképesztően alacsony” a gazdasági realitásokkal nem számoló értékhatárt rendel hozzá a kötelezően alkalmazandó fizetési módhoz.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezések szükségtelenül korlátozzák a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] is. Ezzel összefüggésben az indítványozó arra hivatkozott, hogy a kifogásolt rendelkezések a felek közötti pénzforgalom bankszámlák közötti útra terelésével, vagyis a bankok kötelező bevonásával jelentősen megnövelik a polgári jogi jogügylet teljesítésének költségét, ezen keresztül – alkotmányos indok nélkül – elvonják a szerződő felek vagyonának (tulajdonának) egy részét.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével is ellentétesnek ítélte a kifogásolt törvényi rendelkezéseket, mivel azok tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül hátrányos különbséget tesznek a bankszámlanyitásra kötelezett és az erre nem kötelezett, polgári jogi szerződéseket kötő felek között. Álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés (késpénzfizetés értékhatárhoz kötése, a mulasztási bírság, mint szankció kilátásba helyezése) indokaként nem fogadható el az, hogy a kifogásolt rendelkezések nem kötelezik bankszámlanyitásra az erre egyébként nem kötelezett adózókat.

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság súlyos sérelmét látta abban, hogy a törvényalkotó olyan személyekre is kiterjesztette a törvény alanyi hatályát, akik „az adott jogviszony minőségét tekintve nem adózó személyek”, abban nem adóalanyi minőségben szerepelnek.

Az indítványozó ezzel összefüggésben utalt arra, hogy a támadott rendelkezésekkel szabályozni kívánt magatartás nem az adózással, hanem egy szerződés – pénzfizetésre kötelezett jogalany általi – teljesítésével kapcsolatos, vagyis polgári jogi és nem adójogi tárgyú és természetű magatartás. Az indítványozó érvelése szerint ebből következik, hogy az említett magatartást a jogalany nem adóalanyként, hanem a polgári jog alanyaként tanúsítja, így az Art. hatályának az említett jogalanyra való kiterjesztése sérti a jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság alkotmányi rendelkezését.

Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-ának (arányos közterherviselés) és a 2. § (1) bekezdésének (jogállami jogbiztonság) sérelmeként értékelte azt is, hogy a kifogásolt szabályozás az adóhatóság hatáskörét a polgári jogalanyok polgári jogi szerződéses jogviszonyaira, ez utóbbiak fizetési móddal kapcsolatos rendelkezéseire is kiterjeszti. Álláspontja szerint az adóhatóság hatáskörének is az Alkotmány 70/I. §-ának keretei között kell maradnia, az adóhatóság adóhatósági hatáskört csak a közterhekhez való hozzájárulással kapcsolatos jogviszonnal összefüggésben gyakorolhat.

Az indítványozó utalt arra is, hogy a kifogásolt szabályozás következtében a vállalkozáshoz való alkotmányos jog sérelme és az alkotmányellenes diszkrimináció külön-külön is, de együttesen még inkább arra vezet, hogy „torzul-sérül” a gazdasági verseny szabadsága, és „veszélybe kerül a piacgazdaság államcélja.”

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során észlelte, hogy a Módtv. indítványban megjelölt, Art.-t módosító rendelkezései az indítvány előterjesztésekor még nem voltak hatályosak, az említett módosító törvényi rendelkezések 2009. február 1-jén léptek hatályba.

A Módtv. említett rendelkezései – a fenti időponttal – inkorporálódtak az Art.-be. Az indítványozó az indítvány benyújtását követően inkorporálódott törvényi rendelkezések valamint a Módtv. indítványban megjelölt rendelkezései utólagos absztrakt normakontroll keretében történő elbírálását egyaránt kérte.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontjában foglalt utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében eljárva – fő szabályként – az indítvány elbírálásának időpontjában hatályban lévő jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát bírálja el.

Hatályát veszített jogszabályi rendelkezés csak a konkrét normakontroll eseteiben, akkor képezheti alkotmánybírói eljárás tárgyát, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés, vagyis az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, vagy a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.; 570/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2737.)

Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlata szerint – nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja. [174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 871.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.]

Az Alkotmánybíróság – a fent hivatkozott gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben is az indítvány elbírálásának időpontjában hatályban lévő, az Art. rendelkezései közé inkorporálódott törvényi rendelkezéseket bírálta el.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Art. 172. § (20) bekezdését az indítvány benyújtását követően – 2009. március 13-i hatállyal – hatályon kívül helyezte az egyes, a vállalkozásokat korlátozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. évi V. törvény 1. §-a.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Art. 14. § (1) bekezdés *i)* pontját jelölte meg az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezésként, azonban annak tartalma alapján kizárólag az említett törvényi

rendelkezés „és az e törvényben meghatározott értékhatár feletti kifizetés e törvényben meghatározott módon való teljesítése” szövegrészét támadta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Art. 14. § (1) bekezdés *i*) pontjának indítvánnyal támadott szövegrészét, az indítvány benyújtását követően – 2009. július 9-i hatállyal – hatályon kívül helyezte a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény 193. § (2) bekezdés *a*) pontja.

Tekintettel arra, hogy az Art. 172. § (20) bekezdését és az Art. 14. § (1) bekezdése *i*) pontjának kifogásolt szövegrészét támadó indítvány nem bírói kezdeményezés és nem alkotmányjogi panasz, az Alkotmánybíróság az említett törvényi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban:

Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 31. § *a*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2009. november 10.

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

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*                      *Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró                                      alkotmánybíró

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

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

### 1138/H/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és egyes szociális ellátásokról szóló 9/2008. (IV. 28.) sz. rendelete 2009. január 1-jétől 2009. április 30-áig hatályban volt 17/A. § (3) bekezdés *e*)–*f*) pontja és 22/A. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kezdeményezte Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a 11/2008. (VII. 03.) sz. rendelettel módosított, a szociális igazgatásról és egyes szociális ellátásokról szóló 9/2008. (IV. 28.) sz. rendelete (a továbbiakban: R.) 17/A. § (3) bekezdés *e*)–*f*) pontja és 22/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, miután törvényeségi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott rendelkezésekben a képviselő-testület a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (a továbbiakban: Sztv.) foglaltaktól eltérően a község érdekében történő munkavégzéshez – mintegy a segélyezés ellenértékéhez – kötötte a rendszeres szociális segély folyósítását [R. 17/A. § (3) bekezdés *e*) pontja], továbbá az Sztv.-ben kapott felhatalmazás kereteit túllépve bővítette a szociális ellátás igénylésének feltételeit a tankötelezettség teljesítésével [R. 17. § (3) bekezdés *f*) pontja]. Hasonlóképpen törvénysértőnek (a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvénybe ütközőnek) ítélte az indítványozó az R. 22/A. §-át, mely egyrészt a munkavégzés megkezdését alkalmassági vizsgálathoz, valamint munka- és balesetvédelmi oktatáshoz kötötte [R. 22/A. § (2) bekezdés második mondata], továbbá az Sztv. szerint jegyzői hatáskörbe tartozó, a rendszeres szociális segély megszüntetését a polgármesterre ruházta [R. 22/A. § (4) bekezdés második mondata].

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-testülete a 15/2009. (IX. 30.) sz. rendeletével 2009. május 1-jei hatállyal az indítvánnyal támadott rendelkezéseket hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.],

valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Mivel a hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság a tárgyalanná vált indítvány tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

## 1139/H/2008. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 8/2006. (III. 30.) sz. rendelete 2009. január 1-jétől 2009. április 30-áig hatályban volt 4. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-tes-

tületének a 12/2008. (VII. 03.) sz. rendelettel módosított, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 8/2006. (III. 30.) sz. rendelete (a továbbiakban: R.) 4. § (3) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az indítványozó álláspontja szerint az R. kifogásolt rendelkezése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel a képviselő-testület a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (a továbbiakban: Gyvt.) kapott felhatalmazáson túlterjeszkedve, illetőleg felhatalmazás nélkül állapította meg a gyermekvédelmi támogatás megvonásának további, a tan kötelezettség teljesítéséhez kötődő feltételét.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Sarud Községi Önkormányzat Képviselő-testülete a 16/2009. (IX. 30.) sz. rendeletével 2009. május 1-jei hatállyal az indítvánnyal támadott rendelkezést hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát veszítő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben szintén tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.).

Mivel a hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság a tárgyalanná vált indítvány tekintetében az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2009. november 16.

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

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

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó  
megjelentette

**Dr. Kiss Eliza**

## **BorJogász**

című kötetét

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó olyan jogi kézikönyvet tesz a szakértő olvasó asztalára, amely a Kiadótól megszokott pontossággal és a teljesség igényével ad eligazítást a jogterület és a szakhivatalok világában. A könyv szerzője dr. Kiss Eliza jogász és közigazgatási szakember, akinek a magyar borászat iránti elhivatottsága a borásztársadalom széles köre előtt közismert.

A BorJogász-ból a magyar szőlész és a borosgazda tudni fogja, mi a „jogi csízó” szakmájának ügyes-bajos dolgaiban, így a kiadvány reményeink szerint minden magyar gazda polcán helyet kaphat, de remélhetőleg haszonnal forgatják majd az agrár-szakigazgatásban dolgozók, az agrár-felsőoktatásban tevékenykedők, a kutatóintézetek munkatársai és mindenki, aki szeretne megfelelő támpontot kapni a jogterületen történő eligazodáshoz.

A kötet 390 oldal terjedelmű, ára **4977 forint** áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesháznál (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

---

### **MEGRENDELÉS**

Megrendelem

**Dr. Kiss Eliza**

## **BorJogász**

című, 390 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **4977 Ft** áfával) ..... példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házsám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

**A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó**  
megjelentette

**Hack Péter**

## **A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHETŐSÉGE**

című kiadványát

A könyv a büntetőhatalom gyakorlását abból a szempontból vizsgálja, hogy a bíróság és az ügyészség függetlensége és számonkérhetősége hogyan befolyásolja az igazságszolgáltatás tevékenységét. Az író három, egymással szorosan összefüggő témakört dolgoz fel. Az első a bírói függetlenség és számonkérhetőség kérdése, valamint ezek szervezeti biztosítékai. A második témakör az ügyészség szerepét és alkotmányos státuszát érinti. A harmadik a büntetőeljárás törvény elkészültének folyamatát rekonstruálja abból a szempontból, hogy miként befolyásolta a bírói és ügyészi szervezet a kodifikációt.

Hack Péter ebben a kötetben azt szeretné bizonyítani, hogy a jogalkotó által megfogalmazott eljárási szabályok, illetve az igazságszolgáltatás szervezeteit szabályozó joganyag csak részben határozzák meg azt, hogy a büntető igazságszolgáltatás hogyan zajlik. Annak megértéséhez, hogy mi hogyan működik ezen a rendszeren belül, tisztában kell lennünk azokkal a szervezeti érdekekkel is, amelyek az eljárás egyes szereplőinek szerepfelfogását, döntéseinek háttérét meghatározzák. Ez a megközelítés indokolja, hogy a szerző művében azon tényezők elemzésére koncentráljon, amelyek akadályozzák, hogy ezek a szervezetek optimálisan teljesítsék feladatukat.

A kötet 382 oldal terjedelmű, ára **4830 forint** áfával.

Példányoként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: megrendeles@mhk.hu).

### **MEGRENDELÉS**

Megrendelem

**Hack Péter**

## **A BÜNTETŐHATALOM FÜGGETLENSÉGE ÉS SZÁMONKÉRHETŐSÉGE**

című, 382 oldal terjedelmű kiadványt (ára: **4830 forint** áfával) ..... példányban, és kérem, juttassák el az alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

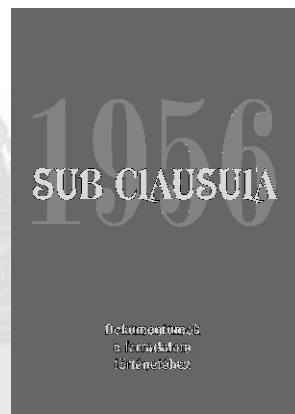
**A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó**  
megjelentette

DR. GECSÉNYI LAJOS, a történettudományok kandidátusa  
és DR. MÁTHÉ GÁBOR, az állam- és jogtudományok kandidátusa  
szerkesztésében

**SUB CLAUSULA**  
**1956**

**Dokumentumok a forradalom történetéhez**

című könyvét.



Mi és hogyan történt 1956 őszén? Miként roppant meg fokozatosan a diktatúra az októberig vezető hónapok során, mit tettek és mit akartak a forradalom vezetői, miközben az utcákon már a tankok dübörögtek és a fegyverek ropogtak? És mit tettek a nagyhatalmak, melyek közül az egyik birodalma sáncait védte, a többi pedig az együtt érző kívülállás paravánja mögül figyelte a példátlan bátorsággal vállalt harcot és bukást. Hiteles választ a kérdések láncolatára aligha adhat más, mint a korabeli források tanúsága.

Ez indította a kötet szerkesztőit arra, hogy az 50. évforduló előestéjén mindabból, amit fontosnak tartanak, a forradalom előzményeit, az odáig vezető utat, majd a hősi küzdelem hátterében folyó hazai és nemzetközi tárgyalásokat, döntéseket, értékeléseket illetően, egy kötetbe gyűjtve a történelemtudomány szabályai szerint ismét közzétegyék. Magyar, orosz, angol, amerikai, osztrák levéltárak anyagából válogattak, és használták az elsődleges közlés helyének megjelölésével az eddigi publikációkat is. Olyan gyűjtemény jött így létre, amely, ha nem is hiánytalanul, de meghatározó elemeiben átfogja 1956 történetét.

A kötet 768 oldal terjedelmű, ára **6594 forint** áfával.

Példányoként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesházban (tel.: 321-2136, fax: 321-5275), valamint a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: [megrendeles@mhk.hu](mailto:megrendeles@mhk.hu)).

**MEGRENDELÉS**

Megrendelem a

**SUB CLAUSULA**  
**1956**

**Dokumentumok a forradalom történetéhez**

című, 768 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **6594 Ft** áfával) ..... példányban, és kérem, juttassák el alábbi címemre:

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házzszám: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül átutaljuk a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés: .....

.....  
cégszerű aláírás

## Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2010. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel). Kérjük, hogy az esetleges módosítást (cím- és példányszámváltozás) szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni. Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be. Készpénzes befizetés kizárólag a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) lehetséges (levélcím: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357, fax: 318-6668).

### A 2010. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	176 400 Ft/év	Szociális és Munkügyi Közlöny	47 376 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	32 004 Ft/év	Oktatási és Kulturális Közlöny	36 288 Ft/év
Belügyi Közlöny	45 612 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	54 180 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	45 612 Ft/év	Ügyészségi Közlöny	11 088 Ft/év
		Bűnügyi Szemle	14 616 Ft/év

#### CD-Cégközlöny

A Cégközlöny közleményeinek hetente megjelenő, oldalhú gyűjteménye CD-n, melyen a közlemények gyors megtalálását keresőfunkció segíti.

A CD 2010. évi éves előfizetési díjai

(Áraink az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	147 600 Ft		
5 munkahelyes hálózati változat	216 600 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	492 600 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	285 600 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	837 600 Ft

#### A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (DVD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2010. évi éves előfizetési díjai\*

(Áraink az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	102 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	369 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	180 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	480 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	225 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	813 000 Ft

\*A felhasználók által megszokott funkciók, kibővítvé vírusvédelmi rendszerrel.

#### A MAGYAR HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR PRÉMIUM (DVD)

EU jogszabálytárral, cégfigyeléssel és vírusvédelmi rendszerrel kibővített hatályos jogszabályok

hivatalos számítógépes gyűjteményének 2010. évi éves előfizetési díjai

(Áraink az áfát tartalmazzák.)

Önálló változat	150 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	540 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	255 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	690 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	330 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	1 185 000 Ft

Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona főtítkárné

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Magyar Posta Zrt. közreműködésével.

Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti Közlönyboltban (tel.: 318-8411), valamint a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és a Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Könyvesháznál (tel.: 321-2136, fax: 321-5275).

2009. évi éves előfizetési díj: 27 972 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 13 986 Ft áfával. Egy példány ára: 2625 Ft áfával.

HU ISSN 1215-9530

09.3484 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

