



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
121/2009. (XII. 17.) AB határozat	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmányellenességéről.....	2080
122/2009. (XII. 17.) AB határozat	A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 14. § (2) bekezdésének „normatív utasítás kiadásával” szövegrésze alkotmányellenességéről	2097
127/2009. (XII. 17.) AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek a családi pótlék adómentességét megszüntető rendelkezései alkotmányellenességéről	2099
123/2009. (XII. 17.) AB határozat	Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatának a falfirkák elleni védelemről szóló 35/2005. (XI. 24.) rendelete alkotmányellenességéről.....	2109
124/2009. (XII. 17.) AB határozat	Nagykőrös Város Önkormányzatának az építményadó bevezetéséről alkotott 23/2006. (XI. 17.) ÖT rendelet 6. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenességéről.....	2111
125/2009. (XII. 17.) AB határozat	Baja Város Önkormányzatának Baja Város Helyi Építési Szabályzatáról (HÉSZ) szóló 8/2008. (II. 29.) rendeletének 4. § (1) bekezdése alkotmányellenességéről.....	2113
126/2009. (XII. 17.) AB határozat	Tata Város Önkormányzatának a távhőszolgáltatásról szóló 25/2007. (VII. 1.) rendelete 17/A. § (3)–(4) bekezdése, 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdése, valamint 18. § (6) bekezdése alkotmányellenességéről	2116
483/B/2001. AB határozat	A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 105. §-a, 106. §-a és 119. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2120
688/B/2002. AB határozat	Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2129

629/B/2003. AB határozat	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 62. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2133
850/D/2004. AB határozat	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 261. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2136
658/B/2006. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 301. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2139
479/B/2007. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 52. § 35. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	2141
108/B/2008. AB határozat	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 75. § (1)–(2) és (5)–(8) bekezdései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2143
1126/B/2008. AB határozat	A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 11. § (2) bekezdése, 19. § <i>c)</i> és <i>d)</i> pontjainak, valamint Budapest Főváros XI. Kerület Önkormányzatának az építmény- és telekadóról szóló 31/2003. (X. 21.) XI. ÖK. sz. rendelete 4. § (2) bekezdése, valamint 12. §-ának <i>c)</i> és <i>d)</i> pontjai alkotmányellenességéről	2147
1247/B/2008. AB határozat	A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 40. § (11) bekezdés <i>b)</i> pontja második fordulata alkotmányellenességének vizsgálatáról	2151
360/B/2009. AB határozat	A távhőszolgáltatás versenyképesebb tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény 4–10. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2153
913/B/2009. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 80. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2162
226/B/2004. AB határozat	A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet 3. § <i>b)</i> pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	2165
756/B/2004. AB határozat	Ikrény község képviselő-testületének a telekadóról szóló 8/2005. (VI. 29.) számú rendelete 4. § (1) bekezdés <i>b)</i> és <i>c)</i> pontjai alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2166
590/D/2006. AB határozat	Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és támogatásokról szóló 12/2003. (IV. 10.) Kgy. rendelete 35. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2169
654/B/2006. AB határozat	Az utazási szerződésről szóló 281/2008. (XI. 28.) Korm. rendelet 6. §-a és 8. § (2) bekezdés „így különösen, ha a díjmelés mértéke a nyolc százalékot meghaladja” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	2171
1208/B/2006. AB határozat	A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet 2. § (5) bekezdésének „A tizenharmadik évfolyamra állami normatív hozzájárulás nem igényelhető.” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról	2174
208/E/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdésével kapcsolatban	2178
722/B/2007. AB határozat	Apaj Község Önkormányzatának az állatok tartásáról szóló 9/2003. (X. 1.) rendelete 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2180
1430/B/2007. AB határozat	A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról szóló 260/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2182

80/D/2009. AB határozat	Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESzCsM rendelet 2006. március 21. napjáig hatályban volt 9. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	2185
151/B/2009. AB határozat	A Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés második mondata és a (7) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	2188
369/E/2009. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 248. §-ával kapcsolat.....	2190
359/B/2000. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	2195
1209/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	2198
422/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	2198
610/B/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról.....	2199
480/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről és az indítvány visszautasításáról	2201
1247/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	2202
1387/H/2008. AB végzés	Az alkotmánybíróági eljárás megszüntetéséről	2203

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

121/2009. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztás megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmányellenes, ezért azt 2010. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: *Jat.*) számos rendelkezése utólagos alkotmányossági vizsgálatát kérve.

Az egyik indítványozó állítása szerint alkotmányellenes a *Jat.* 1. § (1) bekezdés *b)* pontjában, 6. §-ában, 21. § (1) bekezdésében; 24. § (2) bekezdésében; 28. §-ában; 40. § (2) bekezdésében; 41. § (2) bekezdésében szereplő törvényerejű rendelet kifejezés, valamint a 39. §-ban szereplő „törvényerejű rendelet tervezetét” továbbá az „illetőleg a köztársasági elnök” szövegrészek, mivel ezek ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 25. § (2) bekezdésével, valamint 29. § (1) bekezdésével, továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: *Alkmód1989.*) 38. § (2) bekezdésével. Ugyancsak ellentétes az indítványozó szerint a *Jat.* 46. § (1) bekezdésében, 47. § (1) bekezdésében, az 53. §-ában, 54. §-ában és 56. § (1) bekezdésében szereplő „köztársasági elnök” szövegrész, mivel az ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével. Az Alkotmányban foglalt jogállamiság követelményébe, valamint az *Alkmód1989.* 38. § (6) bekezdésébe továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény (a továbbiakban: *Alkmód.2.*) 51. § (2) bekezdésébe ütközőnek véli az egyik indítványozó a *Jat.* 1. § (1) bekezdés *d)* pontjában, 7. §-át, 8. § (1) bekezdésében, 21. § (1) bekezdésében, 24. § (2) bekezdés *b)* pontjában, 28. §-ában, 41. § (1) bekezdésében található „minisztertanácsi rendelet” szövegrészt. A fentiekben túlmenően indítványozó kérte annak

megállapítását is, hogy „a *Jat.* egésze sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését”.

Egy másik indítványozó alkotmányellenesnek véli a kizárólagos törvényhozási tárgykörök *Jat.*-ban való meghatározását, mivel szerinte az Országgyűlés nem jogosult arra, hogy az Alkotmányon kívül törvényben határozzon meg általános jelleggel törvényhozási tárgyköröket.

Ugyancsak Alkotmánnyal való összeütközést vél felfedezni az állami irányítás egyéb jogi eszközei szabályozása kapcsán. Álláspontja szerint a *Jat.* normatív utasításra vonatkozó rendelkezése ellentétes az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével. Úgy véli ez a megsemmisítés lehetővé tenné „a hazai jogforrástan több művelője által (...) javasolt belső „közigazgatási rendelkezés” elnevezésű jogi norma intézményesítését”.

A *Jat.* 51/A. § (1) és (2) bekezdései is alkotmányellenesé váltak indítványozó szerint azáltal, hogy a 2002. évi LXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése rendelkezik a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási jogáról, így kéri ezen rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát is.

A *Jat.* 53. §-a, amely az irányelvek kibocsátásáról rendelkezik ellentétben áll az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében, 24. §-ában és 35. § (2) bekezdésében foglaltakkal. E rendelkezések ugyanis indítványozó szerint egyértelműen meghatározzák „az Országgyűlés és a Kormány által alkotható normatív és egyedi aktusfajtaikat”.

A *Jat.* 54. §-a által szabályozott, a jogszabályok értelmezésére kiadott elvi állásfoglalások sértik a jogbiztonság alkotmányos elvét, mivel nem tűnik ki a szabályozásból, hogy ez a jogszabály-értelmezés kötelező erejű-e vagy sem. Ugyanakkor azt is aggályosnak tartja, hogy a *Jat.* hivatkozott rendelkezése az Országgyűlés és a Kormány számára általános felhatalmazást ad a jogszabályok értelmezésére. Indítványozó véleménye szerint „csak olyan megoldás lehet alkotmányos, amely bármely jogalkotó szervet az általa kibocsátott jogszabály tekintetében jogosítja fel hiteles értelmezésre azzal, hogy az ilyen hiteles értelmezés mint normatív aktus az Alkotmánybíróság alkotmányossági ellenőrzése alá tartozik”.

A jogi iránymutatások között a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kibocsátható irányelvek és tájékoztatók azért alkotmányellenesek indítványozó szerint mivel azok nem jogszabályok, így az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti, a jogalkotás rendjét szabályozó törvénynek nem lehetnek tárgyai.

Végezetül az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: *Abtv.*) 49. §-ára hivatkozással kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: „az Országgyűlés az alkotmányi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatának teljesítését elmu-

lasztotta és ezzel a jogállamiság szempontjából súlyos alkotmányellenességet idézett elő”. A mulasztás megállapítását az Alkotmány 7. § (2) bekezdésére hivatkozással kéri, amely arra tartalmaz felhatalmazást és kötelezést egyszerre, hogy az Országgyűlés szabályozza törvényben a jogalkotás rendjét.

Ugyanakkor az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mivel a hivatalához a Jat. hatályos szövegének megtévesztő volta miatt benyújtott állampolgári panasz alapján lefolytatott „vizsgálat az alkotmányellenesség gyanúját vetette fel”. Így az Abtv. 1. § b) pontja alapján indítványozta a Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontja, 6. §-a, 7. §-a, 8. §-a és 10. §-a – amelyek a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási jogát, illetve a „törvényerejű rendelet” szövegrészt tartalmazzák – alkotmányosságának utólagos vizsgálatát és megsemmisítését, arra való hivatkozással a megjelölt rendelkezések sértik a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményét.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tartalmi összefüggés miatt egyesítette és együttesen bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„20. § (1) Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy felosztatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.”

„24. § (1) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselőknek több mint a fele jelen van.

(...)

(4) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

„25. § (1) Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő kezdeményezhet.

(2) A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg.”

„29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.”

„32/D. § (1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.

(...)

(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A rendeletet a hivatalos lapban ki kell hirdetni.”

„33/A. § A Kormány megbízatása megszűnik:

a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,

(...)

„35. § (...)

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

„37. § (1) A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(...)

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

„44. § (1) A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

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

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

(...)

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

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

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

2. A Jat. támadott rendelkezései:

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

(...)

b) a köztársasági elnök (a továbbiakban: köztársasági elnök) törvényerejű rendeletet,

(...)

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

e) az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) rendelkezést,

f) a tanács rendeletet.”

„2. § Az Országgyűlés törvényben állapítja meg

a) a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket,

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.”

„3. § A társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

a) az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését,

b) a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek jogállását,

c) az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választását, valamint jogállását,

d) a miniszterek és az államtitkárok jogállását és felelőségét,

e) a népszavazást,

f) a bűncselekményeket, a büntetéseket és a büntetés-végrehajtást,

g) a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást.”

„4. § A gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen

a) a tulajdonviszonyokat, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyait,

b) az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét, a népgazdasági tervezést, továbbá a gazdálkodó szervezetek jogállását és állami irányításuk alapvető rendjét,

c) az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű kötelességeket,

d) a középtávú népgazdasági tervet és az állami költségvetést,

e) a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit.”

„5. § Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körében törvényben kell szabályozni különösen

a) az állampolgárságot,

b) a személyi szabadságjogokat és korlátozásukat, a külföldre utazásnak és az útlevél kiadásának a feltételeit,

c) az egyesülési és a gyülekezési jogot,

d) a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket,

e) a házasságot és a családot,

f) az öröklést, a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogokat és kötelességeket,

g) a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézését,

h) a lelkiismereti szabadsághoz és a vallás szabad gyakorlásához fűződő alapvető jogokat és kötelességeket,

i) az oktatást és a közművelődést,

j) az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást,

k) a honvédelmi kötelezettséget,

l) a személyi nyilvántartást.”

„6. § (1) A köztársasági elnök a saját vagy – ha az Országgyűlés nem ülészik – az Országgyűlés jogkörében törvényerejű rendeletet alkot; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat törvényerejű rendeletet a 2–5. §-ban meghatározott esetekben.

(2) A törvényerejű rendeletet az Országgyűlés legközelebbi ülésén a köztársasági elnök köteles az Országgyűlésnek bemutatni.”

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

„8. § (1) A miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„10. § A tanács rendeletet ad ki

a) törvény, törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására;

b) a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.”

„14. § (...)

(2) A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Ilyenkor a melléklet megjelenésének helyére a jogszabályban utalni kell, és a hatálybalépéséig a mellékletet közzé kell tenni.”

„15. § (...)

(2) A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és kötelességek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni.”

„16. § (1) Az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó nemzetközi szerződést a tartalmának megfelelő szintű jogszabályba foglalva kell kihirdetni.

(2) A jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződést – ha a köztársasági elnök vagy a Kormány másként nem rendelkezik – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„21. § (1) A Kormány a törvények, törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg.”

„24. § (1) Az igazságügyminiszter felelős azért, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen be az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.

(2) E felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszter

a) a törvényjavaslatok és a törvényerejű rendelet tervezetét az igazságügyminiszterrel együtt készíti el, és terjeszti a Kormány elé,

b) a minisztertanácsi rendelet tervezetét az igazságügyminiszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé,

c) a miniszteri rendelet, illetőleg az államtitkári rendelkezés tervezetét véleményezésre megküldi az igazságügyminiszternek.”

„28. § A törvény, a törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a legfőbb ügyésznek, továbbá – ha az a bíróságok hatáskörét is érinti – a Legfelsőbb Bíróság elnökének is.”

„37. § (1) A törvénykezdeményezés jogát, a kezdeményezés módját és a törvényalkotás rendjét az Alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje szabályozza.

(2) Ha társadalmi szervezet vagy érdekképviselői szerv a Kormánynak törvény kezdeményezését javasolja, erről tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes országgyűlési bizottságot.

(3) A törvényjavaslatot – ha az Országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz – legalább harminc nappal az Országgyűlés ülészsaka előtt be kell terjeszteni.”

„38. § (1) Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez és az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a Kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízza meg a törvényjavaslat előkészítésével.

(2) Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő általa előkészített törvényjavaslatot terjeszt elő, az Országgyűlés dönt a törvényjavaslat napirendre tűzéséről.

(3) A törvényjavaslat tervezetének a véleményezésre bocsátásáról és – az Országgyűlés döntése alapján – a társadalmi vita megszervezéséről a Kormány gondoskodik.”

„40. § (1) 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.

(2) Ha a köztársasági elnök az Országgyűlés jogkörében alkot törvényerejű rendeletet, ennek a tervezetéhez is indoklást kell készíteni.”

„41. § (1) A minisztertanácsi rendelet megalkotására a Kormány által megállapított szabályok az irányadók.

(2) A Kormány az általa kezdeményezett törvény- és törvényerejű rendelet tervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal.”

„45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét.”

„46. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a kormánybizottságok, a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságai határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.”

„47. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és a kormánybizottságok határozatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat e szervek állapítják meg.”

„49. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

(2) A külkereskedelmi tevékenység, valamint a honvédelmi kötelezettség körében közvetlen irányítás alá tartozó szervnek kell tekinteni azt a gazdálkodó szervezetet is, amelynek a külön törvény szerint utasítás adható.”

„53. § Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány irányelvet bocsát ki, amelyben általános érvényű célokat, programokat határoz meg, illetőleg állást foglal az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. Ez az irányelv a Magyar Közlönyben közzétehető.”

„54. § Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezheti. Ezt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„56. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogi iránymutatásainak előkészítésére az általuk alkotott jogszabályok előkészítésének a szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny.

(2) A Magyar Közlöny tartalmazza a jogszabályokat, a nemzetközi szerződéseket, az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány határozatait és jogi iránymutatásait, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit, és elvi döntéseit, valamint a személyi kérdésekben hozott döntéseket, ideértve a köztársasági elnök és a Kormány által adományozott kitüntetések is.

(...)

(4) A Magyar Közlönyt a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy szerkeszti.”

„58. § (...)

(2) A Határozatok Tárában lehet közzétenni a kormánybizottságok határozatait és egyéb olyan közleményeket, amelyek közzétételét a Határozatok Tára szerkesztője engedélyezte.

(3) A Határozatok Tárát a Kormány tagjai, az államtitkárok, a miniszterhelyettesek, az országos hatáskörű szervek vezetői és helyettesei, valamint a Minisztertanács Titkárságának a vezetője által meghatározott szervek vezető munkatársai kapják meg.”

„59. § (...)

(3) A minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv vagy a kormányhivatal hivatalos lapjában a Határozatok Tára szerkesztője engedélyével lehet olyan határozatot, jogi iránymutatást vagy más közleményt közzétenni, amelyet a Határozatok Tárában tettek közzé.”

„60. § A Kormány által kijelölt szerv vagy személy gondoskodik arról, hogy a Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteményét évenként, a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét ötvenként kiadják.”

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság először a Jat. keletkezési körülményeit, a Jat. természetét, valamint a jogalkotás rendje fogalmát vizsgálta.

A Jat. ténylegesen alkotmánymódosító törvény volt, mert lényegesen szűkítette a NET addig csaknem korlátlan Országgyűlést helyettesítő hatáskörét. A Jat. megalkotása előtt hatályos Alkotmány 30. § (5) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy „[h]a az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az alkotmányt azonban nem változtathatja meg”.

A Jat. elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt, s mint ilyennek értékelése nem az Alkotmánybíróság feladata. Ennek ellenére megemlítendő, hogy a Jat. megalkotása egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton. Ebből a szempontból a legfontosabb a Jat. 2–5. §-a; e szabályok valójában a NET hatáskörét vonták el az Országgyűlés javára. A kizárólagos törvényhozási tárgykörök tételes felsorolását a Jat. azért tartalmazta, mert az Alkotmány módosításáról szóló, a Jat.-tal egy időben elfogadott, 1987. évi X. törvény az Alkotmány 30. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „Ha az Országgyűlés nem ülészik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyköröket azonban nem az Alkotmány, hanem a Jat. 2–5. §-ai határozták meg. Ez a megoldás összefért a korlátlan parlamenti szuverenitást elfogadó szocialista alkotmányfelfogással.

A Jat. megszületése 1987-ben – a szocialista államberendezkedés keretei között – komoly alkotmányjogi változást hozott. Létrejöttének közvetlen jogpolitikai indoka az volt, hogy gyakran nem volt megállapítható a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek köre, nem volt egyértelmű, hogy a különböző jogi szabályozási eszközök kikre nézve állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket. Különösen szembeszökő volt a rendeleti jogalkotás túlnyomó szerepe, a törvények csekély száma, illetve jelentősége.

A jogrendszer és a jogalkotás e hiányosságait kívánta a jogalkotó a Jat. elfogadásával megszüntetni.

A Jat. megalkotásával elérni kívánt cél – a törvény preambuluma szerint – tehát az volt, hogy:

a) a jogalkotás a korábbiaknál hatékonyabban szolgálja a társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesítését,

b) a jogrendszer váljék egységesebbé és áttekinthetőbbé, illetve

c) a törvények szerepe legyen a meghatározó az alapvető társadalmi viszonyok szabályozásában.

A Jat.-ot az Országgyűlés értelemszerűen az elfogadásakor hatályos Alkotmány rendelkezései alapján alkotta meg. A Jat. tartalmát – a Magyar Közlönyben 1987. december 29. napján történő kihirdetése óta – több jogszabály érintette. Kifejezett módosítására kilenc alkalommal került sor: az 1990. évi XXXI. törvény, az 1990. évi LXXXVII. törvény, az 1991. évi LIX. törvény, az 1991. évi LXVIII. törvény, az 1994. évi I. törvény, az 1995. évi XXVIII. törvény, az 1996. évi CXII. törvény, az 1996. évi CXXIX. törvény, az 1997. évi LXXIX. törvény módosította. Ugyanakkor a Jat. számos rendelkezését közvetlenül érintette több alkotmánymódosító törvény [1989. évi XXXI. törvény 38. § (1)–(2) bekezdés; 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bekezdés; 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdés], továbbá több kormányrendeleti szintű jogszabály [19/1988. (IV. 1.) MT rendelet 18. §; 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés], valamint a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény helyébe lépő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) is, amely a helyi önkormányzatokat tette a tanácsok jogutódjaivá. A változásokat, különösen az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvényben foglaltakat a törvény szerint át kellett vezetni a Jat. szövegén – azonban a törvény nem adta meg a Jat. (és az érintett más jogszabályok) új szövegét, csak általános szabállyal utalt az elvégezendő változtatásokra.

IV.

Az Alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása. Az Alkotmány a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról kevés, de alapvető rendelkezést tartalmaz, elsősorban a jogforrások meghatározását. Sajátos magyar megoldás, hogy maga az Alkotmány utal a „jogalkotás rendjét szabályozó törvényre”, vagyis az akkor már hatályban lévő Jat.-ra, amely sok esetben funkciója szerint alkotmányos – a jogrendszer működését érintő – szabályokat tartalmaz.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint: „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban tárgy szerint megjelölt törvényeket önálló törvényben kell szabályozni, így a „jogalkotás rendjét” is.

Az Alkotmánybíróságnak a Jat.-tal kapcsolatos indítványok elbírálása előkérdéseként tisztázni kellett, hogy mit kell a „jogalkotás rendje” fogalmán a mai Alkotmány szerint érteni. Ehhez a jogalkotás és eredménye, a jogforrás definíciójából indult ki.

A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. A Jat. így nem a jogforrásokat szabályozza, hanem, mint az Alkotmány mondja, a „jogalkotás rendjét”.

A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi–politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése azonos. Az Alkotmányban említett „jogalkotás rendje” mint törvényhozási tárgykör eszerint maga a jogalkotási eljárás, illetve a jogszabályok közzététele (mint a jogalkotási eljárás része), de nem a jogforrások meghatározása.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében döntő mozzanat, hogy a „jogalkotás rendje” terminusnak ma egészen más a jelentése, mint a Jat. megalkotásának időpontjában. A Jat. 1988. január 1-jén hatálybalépésekor, a szocialista alkotmányos berendezkedés elveit követte, elfogadásának alkotmányjogi indoka különösen az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet alkotói hatáskörének korlátozása, és ezzel az Országgyűlés törvényhozó szerepének erősítése volt. A Jat. hatálybalépésekor tulajdonképpen alkotmány-kiegészítő szerepű törvény volt – összhangban a korszak említett felfogásával, amely az Alkotmányt törvénynek tekintette. Időközben azonban, elsősorban az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott új Alkotmánnyal, ez a fentebb vázolt alkotmányjogi helyzet alapvetően megváltozott. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány jelenlegi 7. § (2) bekezdését is ez a törvény iktatta be. E rendelkezés értelmében a Jat. az Alkotmánnyal egy szinten álló alkotmányerejű törvény volt, amelynek megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség. A Jat. az elmúlt húsz évben minimális módosítással (mint pl. a „társadalmi vita” intézménye, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló 1991. évi XXXI. törvény 1. §-a helyezett hatályon kívül), és néhány, az Alkotmánybíróság által időközben megsemmisített rendelkezéssel majdnem változatlanul hatályban maradt.

A „jogalkotás rendjéről szóló törvény” alkotmányos tartalma – ahogyan arra már fentebb is utalt az Alkotmánybíróság – időközben alapvetően megváltozott. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességének alapján áll, aminek alapvető jogi biztosítója az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése]. Az Alkotmány elsődlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgyköröket alkotmányon kívüli (és így szükségképpen Alkotmány alatti) jogszabályok,

akár törvények szabályozzanak. Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad. Kivétel ez alól az Alkotmány kifejezett felhatalmazása – pl.: az Országgyűlés belső működésének szabályozására [Alkotmány 24. § (4) bekezdés]. Nem felel meg a mai alkotmányos helyzetnek a Kormány- és a miniszteri rendeletek Jat.-ban található szabályozása sem – ezek sem tartoznak a Jat.-ra, alkotmányos jelentőségük miatt.

Ugyancsak a jogalkotás rendjét érinti az Alkotmánybíróság határozata nyomán [7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 101.] született 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról. Ez részben az Alkotmány 7. § (1) bekezdése végrehajtása, de jelentősen érinti a Jat.-ot is.

Hasonló sorsra jutott a Jat. – a maga idejében nagyon fontos – 11–12. §-a is. Az ebben foglaltakat – mint a visszamenőleges jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő biztosítása stb. – az Alkotmánybíróság régóta a jogállamiság elve – Alkotmány 2. § (1) bekezdés – részeként alkotmányos szabálynak tekinti – így a Jat. ezen rendelkezései alkalmazására nem is kerülhet sor. Ugyanez áll a Jat. 15. § (1) bekezdésére is, melyet az Alkotmánybíróság szintén alkotmányos szintű szabálynak tekint. Ezek a rendelkezések tehát nem a Jat. alapján érvényesek, hanem tőle függetlenül. A Jat. 13. §-a, amely szerint „[a] jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt” valójában nem is jogszabály, hanem tautológia.

A mai alkotmányos rendszerben tehát a „jogalkotás rendje” fogalmán – legalábbis az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében – egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők. Ennek alapján megállapítható, hogy a mai Jat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának. Ez nem jelenti azt, hogy a Jat. valamennyi rendelkezése önmagában véve szükségszerűen alkotmányellenes tartalmú lenne, ahogyan erre az Alkotmánybíróság a továbbiakban rámutat. Az azonban megállapítható, hogy a Jat. jelenlegi hatályos szövege – amely az Alkotmánybíróság szerint nem azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában megjelenttel – nagyrészt nincs összhangban a „jogalkotásról szóló törvény” fent kifejtett alkotmányos tartalmával, mivel a Jat. több okból már nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal.

V.

Mivel az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya jelen esetben, mint általában, a Jat. hatályos szövege – pontosabban: a hatályos jogszabály, amelyet a szöveg tartalmaz –, az előző pontban részletezett okokból az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el a Jat. hatályos szövege

megállapításának feladatától. Az indítványozók ugyanis abból indulnak ki, hogy a Jat. hatályos szövege azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. (2007. augusztus 9. napján megjelent) számában közzétett „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt új hatályos szöveggel”.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

A Jat. a hivatalos lap fogalmát nem, csak a „hivatalos lapokat” határozza meg felsorolással (Jat. 57. §–60. §), jöllehet a hivatalos lap alkotmányos intézmény. A hivatalos lapok közül a legfontosabb a Magyar Közlöny, melyet az Alkotmány „a hivatalos lapnak” nevez. „A hivatalos lapot” az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 32/D. § (4) bekezdése az MNB elnökének rendeletére, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy a „hivatalos lapban” kell kihirdetni. Az állam kötelezettsége az érvényes joganyag közzétételére tehát egyrészt az Alkotmányban [2. § (1) bekezdés] deklarált jogállamiság követelményéből, másrészt a fent hivatkozott hivatalos lapra való alkotmányi utalásokból vezethető le. A hivatalos lap alkotmányos funkciója tehát az érvényes jogszabályok közzététele (publikációja), vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok hiteles szövegének közzélése.

A Jat. 14. § (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabályt – a (2)–(3) bekezdésben foglalt kivétellel – a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában: a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni”. Így a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny. A Jat. e tekintetben az Alkotmányhoz annyit tesz hozzá, hogy megnevezi „a hivatalos lapot”, illetve a hivatalos lap címét.

„A jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, hatályos szövegének tartalmilag hiteles, a jogalkotási törvény előírásainak és a jogszabályszerkesztés szabályainak megfelelő, nyomdakész megjelentetésre történő előkészítéséről” a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés *a*) pontja értelmében a miniszter gondoskodik. Az Alkotmánybíróság beszerezte a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter véleményét a Magyar Közlönyben megjelent szöveg jogi jellegéről, mivel a kompiláció eredményeként közzétett új hivatalos törvényszöveg jelentősen eltér az 1991 óta a gyakorlatban általánosan használt törvényszövegtől. A miniszter szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői – jó szándékkal, mintegy bepótolandó az Országgyűlés mulasztását – maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”, amire szerinte nem volt hatáskörük. Így a hatályos szöveg megállapítása során az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, továbbá a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-ben kihirdetett szövegéből indult ki. Átvezetésre került „a szövegen a Jat.-ot tételesen módosító vagy annak egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezések eredményét”, továbbá „az Alkotmánybíróság azon határozatainak eredményét, amelyben a testület a Jat. egyes rendelkezéseit megsemmisítette”, ugyanígy történt ez a „sommás módosítások” esetében, „amelyeket olyan jogszabály tartalmazott, amely a Jat.-tal azonos, vagy magasabb jogforrási szinten áll, ennek során a sommás módosításokat csak az érintett szó vonatkozásában vezette át, a sommás szóból képző vagy jel alkalmazásával származtatott új szavakra azokat nem alkalmazta”. Nem kerültek ugyanakkor átvezetésre a szövegen „a sommás módosítást nem tartalmazó, pusztán jogutódlásról rendelkező jogszabályi rendelkezések”, továbbá azok a sommás módosítások sem, amelyeket a Jat.-nál alacsonyabb szintű jogforrás tartalmazott. A feleslegessé, idejétműlttá vált jogszabályi rendelkezéseket a szövegben hagyták, a jogszabályszöveg ezektől való megtisztítására nem lévén hatáskörük. Mindez azt eredményezte, hogy a kompiláció eredményeként közzétett törvényszöveg és a Jat. tartalmát közvetlenül illetve közvetve érintő, módosító jogszabályok tartalmilag egymással nem azonosak. Vagyis a Jat. szövege a hatályos jogszabályok tükrében nem lehet azonos a kompiláció eredményeként született szöveggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztán törvényt módosító törvények általában nem alkotmányellenesek [ld.: 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 152. – Költségvetési törvény]. E törvények tárgya egy másik törvény módosítása, így tartalmuk beépül a módosított törvénybe, maguk a módosító törvények pedig rendelkezéseik hatályba lépésével el is tűnnek a hatályos jogból. Így gyakran előfordul, hogy a jogkereső közönség, valamint a jogalkalmazók hivatalos forrásból nem juthatnak hozzá a módosító és az így módosított törvények egységes szövegéhez, mivel a hivatalos lap csak a módosító szöveget közli; a módosított törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát vagy nem, vagy csak ritkán, gyakran évekkel később (mint például a Jat. esetében) teszik hivatalosan közzé, miközben a hivatalosan közzétett szöveg jogi helyzete is bizonytalan. Ennek következménye, hogy mind a jogkereső közönség, mind a jogalkalmazó maga állítja össze a módosított törvény hatályos szövegét; a gyakorlatban ez legtöbbször különféle magán adatszolgáltatók illetve jogszabálygyűjtemények segítségével történik. Esetenként előfordul, hogy a módosító törvény külön felhatalmazást ad, többnyire az igazságügyért felelős miniszternek, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt törvényszöveg Magyar Közlönyben történő közzétételére. [Pl.: A büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény közzétételének időpontjában hatályos 285. § (4) bekezdése ad ilyet az igazságügyi miniszternek a Btk. és a Be. egységes szövegének a Magyar Közlönyben történő újra közzétételére.]

A törvények és más jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás, hanem a módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvényszöveg együttes közzététele oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé váljék. Az egységes szerkezetbe

foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt természetesen nem alkothat.

Az Alkotmánybíróság szerint szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat (amelyek pl.: grammatikai szükségszerűséggel következnek), a tartalmi változtatástól.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a miniszter jelenlegi hatásköre a jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe történő közzétételére nem gyakorolható minden esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető módon. A kompiláció eredményeként 2007-ben közzétett jogszabályszerkezet Alkotmánnyal való összeegyeztethetősége minden esetben – többek között – a bekövetkezett jogszabályi-jogrendszerbeli változások függvénye, amint a jelen eset is mutatja. A Jat. 2007. augusztus 9. napján a Magyar Közlönyben közzétett, a miniszter által „hatályos”-nak nevezett szövege – amint a jelen határozat a továbbiakban részletesen kifejti – nem áll összhangban az Alkotmánnyal és más törvényekkel.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indokolt törvényi szinten rendezni a jogszabályok Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzétételének lehetőségét. Ennek során figyelemmel kell lenni az elavult, megszűnt illetve megváltozott terminusok, utalások korrigálhatóságára, a törvényhozás aktuális állásának nem megfelelő jogi aktusokra való hivatkozások helyesbíthetőségére, a szabályozási tárgyuk megszűnése okán értelmüket veszített rendelkezések mellőzésére. Egy ilyen, számos európai államban ismert, sőt néhol az Alkotmányban is szereplő szabályt a jogszabályok gyakori változása miatt a jog megismerhetőségének biztosítása teszi szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy a Jat. Magyar Közlönyben 2007-ben megjelentetett szövege nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabályszerkezetének. Kiindulópontként, mint a hivatalos lapban megjelentet, mégis ezt fogadta el, és megállapításait ennek alapján fogalmazta meg, szükség esetén azonban eltért a hivatalosnak minősített szövegtől.

VI.

Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a Jat. tartalmát vizsgálva elsőként a jogforrásokra vonatkozó rendelkezésekkel foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában fentebb már foglalkozott a jogforrás fogalmával, és megállapította, hogy a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik. Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb már kifejtette, jogforrást mindkét értelemben – „jogszabály” illetve „jogalkotó hatáskör” – csak az Alkotmány határozhat meg,

hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány.

Ahogy az Alkotmánybíróság utoljára a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában (ABH 2006, 480, 485.) megállapította: a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja az Országgyűlés hatáskörei között nevesíti a Magyar Köztársaság Alkotmánya, továbbá egyéb törvények megalkotásának a jogát. Az Alkotmány tartalmazza továbbá a Kormány jogalkotó hatáskörét, amikor az alaptörvény 35. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki”. A Kormány tagjai – vagyis az Alkotmány 33. § (1) bekezdése értelmében a miniszterelnök és a miniszterek – vonatkozásában az Alkotmány 37. § (3) bekezdése a következőket rögzíti: „törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek”. Jogalkotó hatáskörrel ruhazza fel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése a helyi önkormányzat képviselő-testületét is, amely feladatkörében eljárva magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes rendeletet alkothat. Az Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 5. § (2) bekezdése értelmében az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-jétől a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében szintén rendeletet bocsáthat ki. Az MNB elnökének jogalkotó hatáskörét az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése tartalmazza.

Az Alkotmány meghatározza a jogszabályok elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, továbbá a jogforrási hierarchiát is: az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a Kormány tagjának rendelete sem törvénnyel, sem kormányrendelettel nem lehet ellentétes; a 44/A. § (2) bekezdése alapján pedig a helyi önkormányzat rendelete nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Az Alkotmány 19/B. § (4) bekezdése rendelkezik továbbá a Honvédelmi Tanács által rendkívüli állapot fennállása idején gyakorolható rendeletalkotási jogosítványról; 19/C. § (2) bekezdése pedig a köztársasági elnököt szükségállapot idején megillető rendeletalkotási jogról. Mindebből következik, hogy az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.

Az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Alkotmány szerint jogalkotó szerv az Országgyűlés, a Kormány, a Kormány tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a helyi önkormányzatok illetve rendkívüli-, valamint szükségállapot idején a Honvédelmi Tanács, valamint a köztársasági elnök. A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az Or-

szágyűlés törvényt, a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet, a Kormány rendeletet, a miniszterelnök, elnök-helyettese és tagja rendeletet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezést, a tanács pedig rendeletet jogosult alkotni [Jat. 1. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság szerint a Jat. Magyar Közlönyben közzétett 2007-es hivatalos szövege a következők miatt részben nem felel meg a hatályos jognak.

Az Alkmód1989. előtt megalkotását megelőzően az államfői funkciókat testületi szervként ellátó Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának (a továbbiakban: NET), mint erről fentebb volt szó, az Alkotmányon alapuló általános felhatalmazása volt az Országgyűlés helyettesítésére, ha az Országgyűlés nem ülésezett. Ez magában foglalta az Országgyűlés valamennyi jogköre önálló gyakorlását, ideértve a törvényhozást és minden más állami szerv aktuális megsemmisítési jogát is. Így volt lehetősége a törvénnyel egyenrangú törvényerejű rendelet (tvr.) kibocsátására, amelyek közül közel négyszáz, nagyrészt nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály még ma is hatályban van.

A NET elvben az Országgyűlés által választott, és általa bármikor visszahívható szerv volt, amelyet az Alkotmány igen széles körű – 1988. január 1-ig gyakorlatilag korlátlan – jogalkotási hatáskörrel ruházott fel. A NET 1989-ig létezett, amikor is az Alkmód1989. létrehozta a köztársasági elnöki intézményt. Az Alkotmány a köztársasági elnök legfontosabb feladataként az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést jelöli meg, amelyet az egyes hatáskörök értelmezésénél minden esetben alapul kell venni [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 189, 197–198.; 202.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.]. A köztársasági elnök jogosítványait az Alkotmány 30/A. §-a részletesen szabályozza. Ezek között a hatáskörök között a jogalkotási jogosítvány nem szerepel. A magyar rendszerben azonban a köztársasági elnök nem jogalkotó, hanem államfő, aki „kifejezi a nemzet egységét”. A köztársasági elnök a szükségállapot esetét kivéve [Alkotmány 19/C. § (2) bekezdés] sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom jogosítványaival nem rendelkezik.

Ennek megfelelően az Alkmód1989. 38. § (2) bekezdését alapján nem hatályos a Jat. köztársasági elnököt „törvényerejű rendelet” kibocsátására jogosító rendelkezése. Eszerint ugyanis: „[a]hol jogszabály az Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen eltérő rendelkezés hiányában a köztársasági elnököt kell érteni”. A jelen esetben az Alkotmány 30/A. §-a nyilván ilyen „eltérő rendelkezésnek” minősül.

A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az 1. § (1) bekezdés e) pontja arról rendelkezik, hogy „az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár” rendelkezést bocsáthat ki. A Jat. megalkotásának időpontjában (1987-ben) hatályos Alkotmány és egyéb jogszabályok szerint az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében – az állami szervekre, vállalatokra, szervezetekre és egyéb gazdálkodó szervekre, sőt később, 1984.

január 1. napjától az állampolgárokra nézve is kötelező rendelkezéseket adhatott ki (ld.: az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény 3. §-a), amely nem lehetett ellentétes az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által alkotott jogszabályokkal, továbbá a miniszteri rendelettel. Akkor tizenkét országos hatáskörű szervet vezető államtitkár volt, aki államtitkári rendelkezést bocsáthatott ki (pl. Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal, Országos Anyag- és Árhivatal, Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal, Országos Vízügyi Hivatal vezető államtitkár). Az Alkmód1989. 38. § (6) bekezdése azonban egyrészt hatályon kívül helyezte az Alkotmány akkori 38. §-át, amely az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár jogalkotási hatáskörét tartalmazta; másrészt rendelkezett az Alkotmány 43. § (2) bekezdése „államtitkári rendelkezés” szövegrészének az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napjával történő hatályon kívül helyezéséről. Államtitkári rendelkezés kibocsátásra ezen időponttól kezdve nem volt lehetőség, így az „államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv” is megszűnt.

Időközben a magyar központi közigazgatás szervezete jelentősen átalakult. Az Alkmód1989.-cel – ahogyan az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette – megszűntek az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek. Az országos hatáskörű szerv – mint nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) megalkotásáig továbbra is fennmaradt (a Kormány irányítása, és a miniszter felügyelete alatt álló szervként, amelynek vezetőjét a miniszterelnök nevezte ki). Ez a szervtípus azonban csak nevében hasonlított a korábbi államtitkár vezette szervekre, hiszen más szervek tartoztak e körbe, vezetőjük pedig nem államtitkár volt. A Kásztv. 1. § (2) bekezdése értelmében azonban 2006-tól ilyen elnevezésű államigazgatási szervtípus egyáltalán nincs is. Ebből következően értelmezhetetlen – mert jelölet nélküli – a Jat. valamennyi, az országos hatáskörű szerv vezetőjére vonatkozó utalása, mivel az alatt a szervet vezető államtitkárt kellett érteni. Nem létező szerv, illetve annak vezetője nem bocsáthat ki jogszabályt, ezért a Jat. 2007-es szövegében az államtitkári rendelkezésről szóló szövegrészek nem tekinthetők a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek.

A tanácsrendszert Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. A jogalkotó az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvénnyel az Alkotmány korábbi, tanácsokról szóló IX. fejezetét kiiktatta, s helyébe a helyi önkormányzatok címet viselő fejezet került, amelynek rendelkezései a magyar történelmi hagyományokból táplálkoznak, illetve az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése így a tanácsok jogutódjaként létrehozott helyi önkormányzatok képviselő-

lő-testületét ruhazza fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 1. § (1) bekezdésének *b), d), e), f)* pontjai, 6. § (1), (2) bekezdései, 7. §-ának „törvényerejű rendeletben”, 8. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szövegrésze, 10. §-át, 21. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek”, 24. § (2) bekezdés *a)* pontjának, 39. §-ának, 41. § (2) bekezdésének „törvényerejű rendelet” szövegrésze, 24. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjai, 28. §-ának „törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet” 40. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdésének, 26. §-ának, 29. §-ának „államtitkári rendelkezés”, 23. §-ának „államtitkár”, 43. §-ának „az államtitkár, az országos hatáskörű szerv vezetője” szövegrésze nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek.

VII.

1.1. A Jat. külön fejezetben szabályozza az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályokat, amelyeket összefoglalóan „az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevez. Ennek indoka – ahogyan arra az Alkotmánybíróság 60/1992 (XI. 17.) AB határozatában (ABH 1992, 276, 277.) rá is mutatott – az volt, hogy „a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan „formátlan (informális) jog”, amely az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését”. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen az volt, hogy az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – a korabeli jogtudományban régóta sürgetett módon – elválasztotta egymástól az állampolgárookra és a jogi személyekre jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályokat, az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő „állami irányítás egyéb jogi eszközeitől”. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei nem vehetik át a jogalkotás funkcióját, ezért a jogalkotó garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. A Jat. rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei, milyen jogi tartalommal bírhatnak és milyen eljárási rendben bocsáthatók ki.

Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Jat.-ban „állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevezett jogi szabályok létezése – elnevezésüktől függetlenül, mint pl.:

közigazgatási rendelkezések – nem alkotmányellenes, sőt alkotmányos jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett. Alkotmányos alapjukat az Alkotmány több rendelkezése, mindekenélőtt az Alkotmány 37. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint „[a] miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket”. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *h)* pontja szerint a Kormány irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését, valamint ugyanezen jogszabályi rendelkezés *c)* pontja szerint a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját is. Ugyancsak ide sorolható a Kormány szervezetalakítási jogosítványa is, amely az Alkotmány 40. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésből vezethető le.

Az Alkotmány fentebb idézett rendelkezéseiben használt „irányítás” és „vezetés” a közigazgatási jogban használt terminusok. A közigazgatási jogban az irányítás a közigazgatási szervek hierarchikus kapcsolatában értelmezhető, míg a vezetés a közigazgatási szervek belüli tevékenység, tartalmukat a közigazgatási jog határozza meg. Alkotmányjogi szempontból csak az lényeges, hogy mindkettő az irányított, illetve vezetett szerv tevékenységének meghatározását jelenti, benne az általános tartalmú rendelkezések kiadását, illetve a jogalkalmazás egységét biztosító útmutatások kibocsátását. Ezekre azért van szükség, mert a közigazgatás egységes és összehangolt működése csak olyan jogi eszközökkel biztosítható, amelyek a közigazgatás szerveire kötelező előírásokat tartalmaznak. E szabályok közigazgatáson belüli kötelező ereje tehát az Alkotmányon alapul. Alkotmányjogilag döntő, hogy a közigazgatás szervei a Kormány és tagjai, a miniszterek irányítása alatt állnak, akik viszont az Országgyűlésnek felelősek [Alkotmány 39. § (1) bekezdés]. Ez egyben a közigazgatás demokratikus legitimitációjának alapja is. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jelen határozatban nem kellett értelmeznie az Alkotmány fentebb idézett 37. § (2) bekezdésének „vezeti” fordulatát, amely itt nem kizárólag csak a fenti értelemben fogható fel; a „vezetés” politikai vezetést, a tevékenység fő irányának meghatározását jelenti.

Az ilyen belső közigazgatási szabályok természetesen nem lehetnek ellentétesek jogszabályokkal, és nem tartalmazhatnak a közigazgatás szervezetén kívül állókra kötelező normákat. Nyilvánosságra hozataluk (közzétételük, kihirdetésük) ennek ellenére alkotmányosan nem kifogásolható, hiszen ismeretük segíti a közigazgatással kapcsolatba kerülők tájékozódását a közigazgatás működéséről, gyakorlatáról, továbbá átláthatóvá, megismerhetővé teszi a közigazgatást.

1.2. Más megítélés alá esnek a Jat.-ban az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló, szintén „az állami irányítás egyéb jogi eszközei” közé sorolt „jogi iránymutatások” (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató). Ezek a Jat. sze-

rint nem kötelezők, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. A „jogi iránymutatás” a Jat. szerinti értelmében tehát nem a közigazgatáson belüli kötelező szabály, és nem a jogalkalmazó szerv jogértelmezése.

A jogi iránymutatások közé tartozó jogértelmező „elvi állásfoglalás” (Jat. 54. §) más szervek számára határozza meg – az sem egyértelmű, jogi kötelező erővel-e – a jogszabályok értelmezését. Ha az elvi állásfoglalás a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervtől származik, akkor ez ún. autentikus jogértelmezés, amelynek alkotmányossága eszerint ítéltető meg. [ld.: az Országgyűlés 1/1993. (II. 27.) elvi állásfoglalását megsemmisítő 41/1993. (VI. 30.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.), ABH 1993, 292, 299.]

A jogi iránymutatások ugyanakkor irányelvek is lehetnek, amelyeknek a közigazgatási irányítás eszközeiként, a jogszabályok egységes végrehajtását, az egységes jogalkalmazást biztosítandó kötelező erővel kellene bírniuk. Ez a kötelező erő a Jat. megfogalmazásában, mely szerint az irányelv csupán „ajánlást ad” nem egyértelmű. Az irányelvek kibocsátására a korábban kifejtettek szerint az irányító, felettes államigazgatási szerv alkotmányosan feljogosítható, a közigazgatás irányító szerve a Kormány valamint a miniszterek pedig erre az Alkotmány alapján eleve feljogosítottak.

A közigazgatásra kötelező jogszabályok értelmezésére egyébként a közigazgatás szervei általában jogosultak, és e tevékenységüket, mint minden más közigazgatási tevékenységet, az irányításra jogosult szervek irányíthatják. Ennek korlátja a bírósági jogértelmezés elsődlegessége, amit az Alkotmány 50. § (2) bekezdése biztosít. A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróságok hatásköre, így a közigazgatás jogértelmezésének követnie kell a bírói gyakorlatot.

A Jat. 53. § és 54. §-a az Országgyűlést is irányelv és elvi állásfoglalás kibocsátására jogosult állami szervnek tekintik. Ezek a rendelkezések a szocialista államjog felfogását mutatják, amely tagadta a hatalommegosztás elvét, és az államhatalmat egységesnek tekintette. E felfogással valóban nem áll ellentétben, hogy az Országgyűlés (mint államhatalmi szerv) a többi állami szervre, így hallgatólag a Jat. szerint a bíróságokra is kötelező (vagy „irányadó”) irányelvet vagy elvi állásfoglalást bocsásson ki. Ez a hatáskör azonban összeegyeztethetetlen az alkotmányos demokrácia meghatározó elvével, a hatalmi ágak elválasztásával. Az Alkotmánybíróság 1993-ban az Abh.-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel már kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre (ABH 1993, 292, 299.).

A jogi iránymutatások azonban jogi kötelező erő hiányában is, mint a felettes szervtől származók, kötelező szabály módjára viselkednek, mivel az alárendelt szervnek minden oka megvan a felettes szerv „ajánlásainak” követésére. Az ilyen jogi iránymutatások létezése – bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban elkerülhetetlenül

kvázi jogi szabályokként viselkednek – sérti a jogbiztonságot. A jogi iránymutatások egy része létrehozásának tényleges és jogi indoka mára már megszűnt. Mindez indokoltá teszi a Jat. jogi iránymutatásokra, – amelyek jelenleg pseudo-jogszabályokként vannak jelen a jogrendszerben – vonatkozó rendelkezéseinek (Jat. 53–56. §) a megsemmisítését a közigazgatás joghoz kötöttségének a jogállamiság alkotmányos elvében foglalt követelménye sérelme miatt. Ez az elv ugyanis megkívánja, hogy a közigazgatási szervek irányítása jogi eszközökkel történjen.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat 2.1. pontjában az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatban kifejtetteket itt is irányadónak tartva megállapította, hogy az „országos hatáskörű szerv vezetője” terminus a Jat. 2007-es hivatalos szövege 49. § (1) bekezdésében, 55. § (1) bekezdésében valamint 56. § (2) bekezdésében sem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegek.

VIII.

Több indítványozó szerint alkotmányellenes a köztársasági elnök – a Jat. 2007-ben közzétett hatályos szövegében szereplő – joga (hatásköre) normatív határozat, irányelv, illetve elvi állásfoglalás alkotására. Az indítványozók szerint ez ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével, amelynek értelmében a köztársasági elnök egyrészt a nemzet egységének kifejezője, másrészt az államszervezet demokratikus működésének őre.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével kapcsolatban a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában a következőket fejtette ki az Alkotmánybíróság. „E feladatok egyike sem hatásköri szabály. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést az Alkotmányban meghatározott egyes hatáskörökben, azok feltételei szerint látja el a köztársasági elnök. Az Alkotmány szóhasználata is kifejezi a köztársasági elnök feladatának sajátosságát az alkotmányosság védelmében. Az Országgyűlés, a Kormány, a bíróságok „védik” és „biztosítják” az alkotmányos rendet, valamint az állampolgárok jogait; ezt a funkciót az egész társadalom vonatkozásában, saját cselekvésükkel látják el. Ezzel szemben a köztársasági elnök csupán az államszervezet demokratikus működése felett „őrködik”, vagyis sem sérelem esetén, sem a jogok biztosítása céljából nem maga cselekszik, hanem általában más szervhez fordul, vagy ha maga cselekszik, az elnöki döntésért más szerv vállalja a politikai felelősséget. Csakis így maradhat pártatlan, a „nemzet egységének” kifejezője így lehet összhangban az „őrködés”.” (ABH, 1992, 207. 212.)

A köztársasági elnök jogköreit az Alkotmány vonatkozó rendelkezései határozzák meg. [ld.: Alkotmány 19/A. §, 28. § (3) bekezdés, 28/A. § (3) bekezdés, 22. § (3) bekezdés, 30/A. §]

A magyar alkotmányjogban (mint erről fentebb, a jelen határozat VI. pontjában már szó volt) a köztársasági elnöknek nincs önálló jogalkotási hatásköre – kivéve a fentebb már említett, szükségállapot idején meglévő rendeletalko-

tási jogkört – de közreműködik a törvényhozási eljárásban, elsősorban kihirdeti a törvényeket, amelyek elnöki aláírás nélkül nem érvényesek. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörök között nem szerepel a jogalkotás, az államfőnek alárendelt szervek pedig nincsenek, mert a Köztársasági Elnöki Hivatal a köztársasági elnök segédszerve (így a 2000. évi XXXIX. törvény 10. §-a).

A köztársasági elnöknek az Alkotmány négyféle döntési hatáskört állapít meg: (1) a köztársasági elnöki döntés érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése; (2) a köztársasági elnök más szerv döntését kezdeményezi, és a végleges, magára az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg; (3) az elnök döntése ügydöntő, végleges, más szerv által felül nem bírálható, a döntésért semmilyen más szerv sem vállalja át a politikai felelősséget; (4) végül azok az önálló döntések, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg (ld.: 48/1991. AB határozat, ABH 1991, 232, 236.).

Itt is érvényes a jelen határozat 2.1. pontjában a köztársasági elnök törvényerejű rendelet alkotói jogával kapcsolatban tett megállapítás, mely szerint az Alk. 1989. 38. § (2) bekezdése alapján az Elnöki Tanács vagy annak elnöke alatt csak eltérő rendelkezés hiányában kell a köztársasági elnököt érteni. Igaz ez a köztársasági elnök állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív aktusok kibocsátási joga esetében is, mivel itt is, csakúgy, mint a törvényerejű rendelet alkotás esetén, az Alkotmány 30/A. §-a minősül ilyen „eltérő rendelkezésnek”.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 46. § (1) bekezdésének, 47. § (1) bekezdésének 53. §-ának, 54. §-ának, valamint 56. § (1) bekezdésének „köztársasági elnök” szövegrésze a Jat. 2007-es szövegébe nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

IX.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Jat.-ban szabályozott kizárólagos törvényhozási tárgyakkal kapcsolatban felhozott alkotmányossági kifogásokat vizsgálta.

Az Országgyűlés törvényalkotási jogköre általános, így bármely tárgykört törvényben szabályozhat – ennek a Kormány rendeletalkotási jogköre sem szab határt. [ld.: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.] A törvényalkotás jogát az Országgyűlés nem ruházhatja át [Alkotmány 25. § (2) bekezdése]. Vannak azonban olyan társadalmi, gazdasági viszonyok, amelyek szabályozása csak törvényben megengedett (kizárólagos törvényhozási tárgyak). A legfontosabb ezek közül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, amely az alapjogok törvényi szabályozásáról rendelkezik, valamint a 2/3-os törvények meghatározása.

Amint erről fentebb már szó volt, a kizárólagos törvényhozási tárgyak Jat. 2–5. §§-aiban foglalt felsorolásának oka és jogi indoka, a NET törvényerejű rendeletalkotási

jogának a korlátozása volt. A Jat. megalkotásával egyidőben megváltoztatott Alkotmány ugyanis a következőket tartalmazta: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkört az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”.

A mai alkotmányjogi helyzetben azonban kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgykörök törvény tartalmazza. A Jat. kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései részben megismétlik, részben egyéb, ma már jórészt elavult, tárgykörökkel egészítik ki az Alkotmány alapján kizárólag törvényben szabályozható kérdésköröket. Amint azt az Alkotmánybíróság már fentebb, a jelen határozat IV. részében megállapította, kizárólagos törvényhozási tárgyat csak az Alkotmány határozhat meg, ezért a Jat. 2–5. §-ai tartalmuktól függetlenül formai okból alkotmányellenesek.

2. Az egyik indítványozó szerint alkotmányellenesek [az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 20. § (1) bekezdésébe, továbbá 33/A. § a) pontjába ütköznek] a Jat. jogalkotási programra vonatkozó rendelkezései is [Jat. 21. § (1) bekezdés], az öt éves időtartam előírása okán.

Az indítványozó szerint a Jat. 21. § (1) bekezdésében foglaltak azért ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével, mivel „a temporális hatalommegosztásból következően a Kormány nem jogosult arra, hogy a következő Kormány hivatali idejére vonatkozó jogalkotási programot határozzon meg”. Ugyanakkor ellentétesnek tartja az Alkotmány azon rendelkezésével is, amely szerint „[a]z országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani [Alkotmány 20. § (1) bekezdés], továbbá azzal, hogy a Kormány megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik [Alkotmány 33/A. § (1) bekezdés a) pont].

A Jat.-ban meghatározott öt éves periódus a jogszabály megalkotásának időpontjában hatályos Alkotmány rendelkezéseivel összhangban született, mivel az Országgyűlés megbízatása akkor öt évre szólt. A jogalkotási program arról ad tájékoztatást, hogy a Kormány milyen törvényjavaslatokat kíván az Országgyűlésnek benyújtani, de a programban foglaltak sem a Kormányt, sem az Országgyűlést nem kötelezik. Kétségtelen, hogy célszerűségi szempontokat figyelembe véve ésszerű az Országgyűlés és a Kormány megbízatási idejéhez igazodó jogalkotási program, azonban önmagában a célszerűség jelensége nem alapozza meg a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét, ha egyébként alkotmányellenességre nem vezet. Igaz ez annál is inkább, mivel az új Országgyűlésben a korábbi ciklusban benyújtott törvényjavaslatok az Országgyűlés megbízatásának megszűnése után már nem számítanak indítványoknak.

A Jat. ezen rendelkezései kétség kívül nem ésszerűek, azonban a Jat. rendelkezéseinek célszerűségi szempontú vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutat.

3. Ugyancsak alkotmányellenes az indítványozók szerint a Jat. 22. § (2) bekezdése, amely előírja, hogy a jogalkotási program előkészítése során be kell szerezni – többek között – a Legfelsőbb Bíróság elnökének véleményét is. Mindez álláspontjuk szerint nem egyeztethető össze a bírói függetlenség Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt elvével, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező hatalmi ágak szétválasztásának elvével sem.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét mint az alkotmányos állam egyik szükségszerű fogalmi elemét, a magyar alkotmányjogban többször értelmezte. A bírói hatalmi ágat, amely elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól az állami hatalom azon megnyilvánulásaként írta le, „amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt” [53/1991. (X. 23.) AB határozat]. A bírói hatalom legfontosabb alkotmányos szabálya az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség. A bírói függetlenség azonban nem azonos a bírói hatalom másik két hatalmi ágtól való elválasztásával, hanem annál sokkal általánosabb [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]. A bírói hatalmi ág elválasztásának fő alkotmányos indoka az igazságszolgáltatás függetlenségének – benne a bírói függetlenségnek – intézményes biztosítása.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elve tartalmával több határozatában foglalkozott. A döntések egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom helyzetének sajátosságaival, a külső hatalmi ágaknak a bírói hatalmat érintő jogköreivel, másrészt a bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli alkotmányossági kérdéseivel foglalkoztak.

Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítékezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítékezésre vonatkozik; a bíró jogi helyzetét meghatározó garanciák is a független ítékezés feltételeit teremtik meg. A bírónak mindenkitől függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség a bíró legfőbb alkotmányos kötelezettsége: a jogviták eldöntése teljesítésének a módja.

Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [ld.: 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.)

AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

A bírói függetlenség legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége, és a bíró kötelezettsége a törvény szerint hatáskörébe tartozó jogviták eldöntésére. A bírói függetlenség tehát a bírónak a bírósági szervezetben elfoglalt helyzetét határozza meg annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező döntést mindenféle külső befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, szakmai meggyőződése szerint hozza meg.

A bírói függetlenség csak a bíró ítélező tevékenységében érvényesül feltétel nélkül. A Legfelsőbb Bíróság elnökének – aki a törvény szerint az OIT elnöke is [Alkotmány 50. § (4) bekezdés] – feladatai azonban e minőségében bírósági igazgatási jellegűek, mint az ítékezés folyamatoságának fenntartása, jogszabályban meghatározott kinevezési jogkörök gyakorlása, és egyéb igazgatási feladatok elvégzése. E minőségében a Legfelsőbb Bíróság elnöke véleményének kikérése a jogalkotási program összeállításához nem sértheti sem a bírói függetlenség, sem a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

X.

Több indítványozó állította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 45. § (1) bekezdésének „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének” szövegrésze alkotmányellenes, mivel e tisztséget az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése megszüntette. Az indítványozók szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

Az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése a következőket tartalmazta: „A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke tisztség 1989. december 31-én megszűnik”; jogutód nélkül megszűnt maga a KNEB is. A népi ellenőrzésről szóló 1968. évi V. törvényt az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 26. § (2)–(3) bekezdése 1989. december 31-ével hatályon kívül helyezte, illetve a népi ellenőrzéssel kapcsolatos egyéb, alacsonyabb szintű jogszabályok hatályon kívül helyezéséről a 126/1989. (XII. 9.) MT rendelet rendelkezett. Így hatályos szövegben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságra, mint nem létező szervre és annak elnökére utalás nem írottak (*pro non scripto*) tekintendő.

XI.

Az egyik indítványozó szerint a Jat. 16. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével, „mivel lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egyes nemzetközi szerződéseket ne hirdessen ki.”

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi

kötelezettségek és a magyar jog összhangját. E rendelkezésre alapítva mondta ki az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában (ABH, 2005, 83, 101.), hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg a nemzetközi szerződések esetében megkötött nemzetközi szerződések és a magyar jog közötti összhangot minden esetben biztosító törvényt. E mulasztást pótolva alkotta meg az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt (a továbbiakban: Szerződési tv). Ez a törvény kizárja, hogy az indítványban említett eset – az államot kötelező, de magyar jogszabályban ki nem hirdetett nemzetközi szerződés – előforduljon. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint ugyanis nemzetközi szerződés megkötésére (nemzetközi jogi kötelező hatályának elismerésére) az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f*) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b*) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j*) pontja értelmében az Országgyűlés és a Kormány jogosult felhatalmazást adni. A nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlés törvényben, a Kormány pedig rendeletben (9. §) ad felhatalmazást; a felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet pedig minden esetben „kihirdeti” a nemzetközi szerződést, illetve tartalmazza a szerződés hiteles szövegét [10. § (1) bekezdés *a*) pont].

A felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet nem minden esetben tekinthető szigorúan véve kihirdetésnek (bár a Szerződési tv. így nevezi). A nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazást tartalmazó törvény vagy kormányrendelet ugyanis egyszerre két aktust tartalmaz. Egyrészt tartalmazza az Alkotmányon alapuló felhatalmazást arra, hogy a köztársasági elnök (30/A. § (1) bekezdés *b*) pont), illetve a Kormány tagja vagy az állam képviselőjében más, pl. az illetékes nagykövet vagy misszióvezető nemzetközi kötelezettséget vállalhasson. Ez egyedi aktus, amely az államot képviselő szervet felhatalmazza a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásra (pl. ratifikációs okmány letétbe helyezésére). Ezzel azonban a nemzetközi szerződés még nem feltétlenül (pl.: a megkívánt számú ratifikáció hiánya miatt, vagy más hatályba léptető feltétel elmaradása miatt), esetleg évek múlva lép hatályba vagy az is megtörténhet, hogy sohasem lesz a magyar állam számára kötelező. A felhatalmazó egyedi aktussal együtt a törvény, illetve a kormányrendelet „kihirdeti” (valójában: közzéteszi) a nemzetközi szerződés szövegét, azzal, hogy a szövegből akkor lesz a magyar jogban jogszabály, amikor a nemzetközi szerződés Magyarországra alkalmazandó lesz. A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatályba lépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy kormányrendeletben „kihirdetett” szerződés-szöveg. A jelenlegi jogi megoldással azonban a magyar jogrendszer biztosítja, hogy minden nemzetközi szerződés, ha már hatályba lépett, ki legyen hirdetve (mivel a szövegét már a megkötés előtt közzétette).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a részben értelmezhetetlenné vált, mert a (2) bekezdésben említett „jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés” a fentiek szerint már nem lehetséges, legfeljebb korábbi időkből maradhattak fenn ilyenek. E kérdésnek azonban a hatályos jog vizsgálatakor már nincs jelentősége. A mai szabályozás szerint ugyanis a nemzetközi szerződés szövege (kevés kivételtől eltekintve, amikor a kettő egybeesik) előbb kerül közzétételre, mint kihirdetésre. Ennek oka, hogy a törvény által kihirdetésnek nevezett aktus valójában – mint fentebb már szó volt róla – a szerződés szövegének közzététele, a szerződés kötelező erejének elismerésére felhatalmazó magyar jogi aktussal együtt. Ennek alapján csak további nemzetközi jogi aktusok és azokat a magyar jogba átvevő – így a szerződési törvény 10. § (4) bekezdése, valamint 11. § (3) bekezdés *a*) pontja szerinti, a Magyar Közlönyben közzétett egyedi miniszteri határozat (valójában: közlemény) – közlések alapján lesznek alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződések.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f*) pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b*) pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j*) pontjait, valamint a Szerződési tv. fent hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve a fent kifejtettek alapján értelmezhetetlen, ami sérti a jogbiztonság elvét.

XII.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, miszerint a Jat. 14. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében, 37. § (3) bekezdésében valamint 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Eszerint a miniszteri rendelet melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető.

A jogszabály közzététele hivatalos lapban a Jat. 14. § (1) bekezdése szerint a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A hivatalos lapban való közzététel célja a jogszabály közhiteles szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele.

A hivatalos lapot az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy „a hivatalos lapban” kell kihirdetni. A hivatalos lap ezért alkotmányos intézmény. A Jat. 57–60. §§-ai felsorolással meghatározzák a hivatalos lapokat. Eszerint hivatalos lap a Magyar Közlöny, a Határozatok Tára, továbbá a minisztérium, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal hivatalos lapja.

Az Alkotmány szerint a Kormány tagjának rendeletét „a hivatalos lapban” kell kihirdetni, amely rendelkezés, a határozott névelő használata miatt, csak a Magyar Közlönyt (és nem bármely hivatalos lapot) jelentheti. A ren-

delet melléklete a rendelet része lévén a mellékletre is alkalmazandók a rendeletre vonatkozó közzétételi szabályok.

2. Végezetül az Alkotmánybíróság a Jat. IV. „Hivatalos lapok” címet viselő fejezetének az indítványozók által támadott rendelkezéseit vizsgálta.

2.1. E körben elsőként a Jat. 57. § (4) bekezdését, 58. § (2) és (3) bekezdését, 59. § (3) bekezdését, valamint 60. §-át tekintette át abból a szempontból, hogy a hivatalos lapok szerkesztőinek megjelölése, amely a Jat. szövege szerint a Minisztertanács Titkársága, sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos tételét. Az indítványozó azért tartja alkotmányellenesnek e rendelkezéseket, mert a Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rendelet a Minisztertanács Titkárságát megszüntette, s egyben úgy rendelkezett, hogy a Minisztertanács Titkárságán a Minisztertanács Hivatalát kell érteni. A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet azonban a Minisztertanács Hivatalát is megszüntette; s a rendelet 11. § (2) bekezdése szerint a továbbiakban a Minisztertanács Hivatala helyett a Miniszterelnöki Hivatalt kell érteni. A hivatkozott rendeletek a Jat. rendelkezéseinek módosításáról nem rendelkeztek, ezért indítványozó szerint jogbizonytalanságot okoz, hogy tulajdonképpen ki jogosult a Jat.-ban felsorolt hivatalos lapok szerkesztésére.

Az indítvány benyújtása után a Jat. idevágó rendelkezéseit az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról szóló 2008. évi XXV. törvény 8. § (2) bekezdése a következőképpen módosította: A Jat. „57. § (4) bekezdésében és 58. § (4) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága” szövegrész helyébe az „a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy” szöveg, 58. § (2) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész és az 59. § (3) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága vezetőjének az” szövegrész helyébe az „a Határozatok Tára szerkesztője” szöveg, 60. §-ában az „Az igazságügyminiszter és a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész helyébe az „A Kormány által kijelölt szerv vagy személy” szöveg lép”.

A módosítások következtében az indítványban felvetett alkotmányossági aggály a hivatalos lapok szerkesztésére jogosult személy tekintetében már nem áll fenn, mivel a módosítások már nem tartalmazzák a „Minisztertanács Titkársága” szövegrészt, hanem a miniszter által kijelölt személyről szólnak. A miniszter a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjének kijelöléséről szóló 5/2008. (MK 94.) MeHVM utasítás 1. pontjában jelölte ki a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjét.

Mindezekre figyelemmel az utólagos normakontrollra irányuló indítvány e tekintetben okafogyottá vált, de a teljes megsemmisítés miatt az eljárás megszüntetéséről nem kellett az Alkotmánybíróságnak külön rendelkeznie.

2.2. Az egyik indítványozó hivatkozik a Jat. 57. § (2) bekezdése alkotmányellenes voltára is, mivel szerinte a Jat. rendelkezései nem biztosítják az Alkotmány 26. § (3)–(5) bekezdéseiben foglaltak érvényesülését, amelyek azt írják elő, hogy a törvényt a köztársasági elnök hirdeti ki, mivel a fentebb már hivatkozott Jat. rendelkezéséből következően a kihirdetés a Magyar Közlönyben történik, amit a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszt.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már rámutatott arra, hogy „[a]z országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A (...) Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szobán forogó számát megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni” [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 131, 132.]. A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé teszi a jogszabály közhiteles szövegét.

A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze. Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozandónak tartja, hogy a jogszabály kihirdetése és közzététele – ahogyan az a fentiekből is kiderült – nem ugyanaz. A jogszabály közzététele a hivatalos lapban [Jat. 14. § (1) bekezdés] történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. Kihirdetésnek (*promulgációnak*) pedig általában a jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust nevezi a jogtudomány, amit az Alkotmánybíróság is követ.

A Magyar Közlöny szerkesztése, mint a jogszabályok közzététele is, közigazgatási feladat, a Kormány alkotmányos kötelezettsége, amely már nem része a törvényalkotásnak, amely a köztársasági elnök aláírásával véget ér. A törvény közzététele a hivatalos lapban a kihirdetés érvényességének feltétele [Alkotmány 26. § (1) bekezdés, 35. § (1) bekezdés *b*) pontja]. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását”, aminek legelső lépése a már érvényesen létrejött törvény hivatalos szövegének közzététele. Ez a Magyar Közlöny – az Alkotmány szóhasználatában „a hivatalos lap” – szerkesztésének és kiadásának alkotmányos alapja, ami önmagában véve nem alkotmányellenes.

XIII.

Az Alkotmánybíróság, összegezve a fentebb kifejtetteket rögzíti, hogy a törvényalkotó a Jat. rendelkezéseit nem hozta összhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, a jelenleg fennálló alkotmányos berendez-

kedéssel, aminek következtében a Jat. mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénynek a mai alkotmányos berendezkedésben lennie kellene. A Jat. nagy része – az Alkotmány elsődlegessége alapján álló rendszerben törvényben nem szabályozható kérdéseket szabályoz, így ezért összhangban az alkotmányos berendezkedéssel.

Ahogy arra a jelen határozat indokolásában az Alkotmánybíróság már rámutatott: a Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem feltétlenül alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabály-törvények megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.

Így az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályt teljes egészében – a jogbiztonságra való tekintettel – *pro futuro* hatállyal semmisítette meg. Ennek megfelelően a jogalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy 2010. december 31. napjáig a megsemmisített törvény helyébe megfelelő alkotmányos szabályozást iktasson.

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

Budapest, 2009. december 14.

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

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

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor nem értek egyet az indokolásban foglaltakkal.

1. A Jat. megalkotása álláspontom szerint is jelentős előrelépés volt a – korabeli alaptörvény számára még ismeretlen fogalomnak számító – jogállamiság megteremtése felé vezető úton. 1988-as hatálybalépésétől ugyanis a

Jat. egyértelműen meghatározta és rögzítette a jogforrások körét. A jogalkotás rendjének szabályozása révén követelménnyé tette a jogállamiságnak azt a később az Alkotmánybíróság által is megállapított tételét, hogy a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek a jog által meghatározott keretek között, a jog által megállapított rendben, a jog által a nyilvánosság számára megismerhető és kiszámítható módon fejtsek ki tevékenységüket, alkossanak jogot. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

Noha megalkotásakor a Jat. haladó szellemiséget képviselt, a jogállami fordulat, illetve ezzel együtt a jogalkotó szervek változása következtében a törvény szövege nem maradt, nem maradhatott érintetlen. Ezzel kapcsolatban a többségi határozat is utal arra, hogy 1987 óta a Jat.-ot számtalan alkalommal módosították.

A gyakori módosítások eredményeként a módosítással érintett jogszabály hatályos szövegét legtöbbször csak körülmenyes módon lehet megismerni, amely már önmagában is veszélyeztetheti a jog áttekinthetőségét. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 87.] Ennél súlyosabb veszélyt jelent a jogbiztonságra nézve, ha – a kellőképpen át nem gondolt – jogszabály-módosítások következtében kétségesé válik, hogy egyáltalán mi egy jogszabály hatályos szövege.

A jogbizonytalanság felszámolása alapvetően a jogalkotó kötelessége. A jogalkotás rendjéről szóló törvényi szabályozást érintően is a jogalkotó felelős azért, hogy az egymást követő módosítások révén ne jöjjön létre bizonytalanság a törvény tartalmát illetően, illetve, ha azzal kapcsolatban esetleg kétség merül fel, akkor azonnal tisztázza a törvény szövegét. A jogalkotó feladata továbbá az is, hogy a korábban alkotott törvény tartalmát a jogállami Alkotmányhoz igazítsa. E feladatát a jogalkotó nem ruházhatja át másra, nem delegálhatja. A jogalkotó tehát nem helyettesíthető, más (államigazgatási) szerv nem végezheti el a jogalkotó feladatát. Erre utalt az Alkotmánybíróság akkor, amikor 33/2008. (III. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy „jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét”. (ABH 2008, 361, 368.)

A fentiekből következően a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásával nem kerülhet sor a jogszabály érdemi módosítására, s az nem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal történő közzétételére sem. A Miniszterelnöki Hivatal jogi és közigazgatási államtitkárnak – a Hivatalt vezető miniszter megbízásából készített – 2008. november 14-i keltezésű véleménye szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői (...) maguk végezték el a Jat. szövegének az Alkotmánnyal nem összeegyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”. Majd több mint másfél évtizeddel később, 2007 áprilisában az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, illetve a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-es állapotára visszanyúlva – a jogállami Alkotmányban foglaltak figyelmen kívül hagyá-

sával – ismét megállapította a törvény szövegét, mely a többségi határozat szerint sem azonos a Jat. hatályos szövegével. Ezt a kompiláció eredményeként létrejött, egyes rendelkezéseiben az Alkotmánnyal nyilvánvalóan ellentétes szöveget a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában (megjelent 2007. augusztus 9. napján), a „Közlemények, Hirdetmények” rovatban tették közzé. Álláspontom szerint a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásának lehetősége nem jogosítja fel a közigazgatást arra, hogy a kompiláció álruhájába bújtatva olyan jogszabályszoveget tegyen közzé a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, amelyről nyilvánvaló, hogy az Alkotmány rendelkezéseivel nem egyeztethető össze. A jelen esetben a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási joga, a tanács jogalkotásra való felhatalmazása, stb. minden kétséget kizáróan ellentétben áll az Alkotmány rendelkezéseivel, melyről az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak, illetve a Miniszterelnöki Hivatalnak is hivatalos tudomása volt. Így a Jat.-nak a Magyar Közlönyben közzétett, egységes szerkezetbe foglalt szövege cinkus kompilációnak tekintendő.

Mindezekre figyelemmel nem értek ezért egyet azzal, hogy a többségi határozat az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontjaként a 2007-ben közzétett szöveget, mint a Jat. hivatalos jogszabályszovegét fogadta el, annak ellenére, hogy maga is megállapította: e szöveg „nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabályszovegének”. Az Alkotmánybíróságnak magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szövegét, s kizárólag azt kellett volna az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tennie.

2. A többségi határozat helyesen mutat rá arra, hogy a Jat megalkotásakor tulajdonképpen egy alkotmánymódosítással ért fel. Olyan tartalmat kapott ugyanis, amely lényegét tekintve az írott alkotmánnyal rendelkező jogállamokban alaptörvényi szinten szerepel, hiszen alapvetően nem a törvény, hanem az alkotmány funkciója, hogy a jogrendszer működését szabályozza.

Az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában megállapította: „A jogalkotó szervek, mint anyagi jogforrások (*fontes essendi*) és a jogszabályok, mint alaki jogforrások (*fontes cognoscendi*) meghatározása mellett, amint arra a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat is rámutatott »[a]z Alkotmány rögzíti a jogforrási hierarchia elvét is: a 35. § (2) bekezdés szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és kormányrendelettel; a 44/A. § (2) bekezdés alapján pedig az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás alkotmányos jelentőségét mutatja továbbá az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, amely a jogszabályok alkotmánybírósági felülvizsgálatáról és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről szól.« (ABH 2006, 480, 485.) Az Alkotmánybíróság azonban ezen túlmutató következtetést is levont a jogszabályok rendszerével kapcsolatban: »Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekinte-

tében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.« (ABH 2006, 485.)” (ABH 2008, 988, 999–1000.)

Az ismertetett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírósági értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. A Jat., mint az Alkotmánynál alacsonyabb szintű norma a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekről, az általuk kibocsátandó jogszabályok nevére, valamint a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról az Alkotmánytól eltérően nem rendelkezhet. Helyesen mutat rá a többségi határozat arra, hogy az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet abból, mert mindkét esetben az Alkotmányba ütközik. Véleményem szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvény nem is hivatott arra, hogy szabályozza a jogforrások körét. Ehhez képest a Jat. magvát éppen a jogforrások körének szabályozása képezi, s ahhoz kapcsolódnak a jogalkotás rendjével kapcsolatos, de ezt egészében mégsem lefedő [lásd pl.: 33/2008. (III. 20.) AB határozatot, ABH 2008, 361.] előírásai. A Jat. a mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvénynek lennie kellene.

Megjegyzem továbbá, hogy a Jat. III. fejezete az állami irányítás egyéb jogi eszközeit szabályozva azt a látszatot kelti, mintha az állami irányítás összes jogi eszközét a Jat. határozná meg, illetve ilyen csak a kétharmados többséggel elfogadott Jat. tartalmazhatna. Ez azonban az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján egyáltalán nem szükségszerű. Erre utal egyebek mellett az is, hogy a törvényalkotó immáron egyéb törvényekkel is lehetőséget ad olyan jogi eszközök kibocsátására, amelyek az állami irányítás Jat.-ban felsorolt jogi eszközeihez – joghatásuk, kibocsátásuk, közzétételük, stb. tekintetében – hasonlóak. [Lásd pl.: a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 5/F. §-a szerint az Országos Rádió és Televízió Testület állásfoglalás kibocsátására; a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnökének a Versenytanács elnökével közösen közlemény kiadására; a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 379. § (2) bekezdés *k*) pontja szerint a Közbeszerzések Tanácsa útmutató készítésére vonatkozó jogkörét.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Jat. lényegét tekintve olyan kérdéseket szabályoz, amelyeknek a Jat. szerinti szabályozása Alkotmányba ütközik. E rendelkezések nélkül a Jat.-nak az előbbiekkal szoros összefonódó elemei alkalmazhatatlanokká válnak. Egy alkalmazhatatlan jogszabálynak a jogrendszerben maradása a jogbiztonságra súlyos sérelemmel járna, ezért indokolt azt teljes egészében megsemmisíteni. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat,

ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 417, 434.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1269.]

3. A többségi határozat 2010. december 31-i hatállyal semmisíti meg a Jat.-ot. Figyelemmel a Jat. jelenlegi tartalmára – álláspontom szerint – az sem eredményezte volna a jogbiztonság követelményének sérelmét, ha az Alkotmánybíróság a törvényt azonnali hatállyal (*ex nunc*) semmisítette volna meg.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 606/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

122/2009. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 14. § (2) bekezdésének „normatív utasítás kiadásával” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. A megsemmisítés következtében a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 14. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„A miniszterelnök az (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 14. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. A vizsgálni kért rendelkezés értelmében a miniszterelnök a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára normatív utasítás kiadásával feladatokat határozhat meg.

Az indítványozó szerint a miniszterelnök által a miniszterek részére kiadható normatív utasítás ellentétes az Alkotmány 37. § (2) bekezdésével, mivel e szabály értelmében a miniszteri feladatok teljesítése – ágazati irányítás, alárendelt szervek irányítása – jogszabályok és a Kormány határozatai alapján történik. A miniszterelnöki normatív utasítás az Alkotmány által meghatározott normatív kereteken kívül esik.

Az indítványozó szerint alkotmány sértő a Kormány irányítása alatt álló szervek részére történő utasítás-adási jog is. Érvei szerint e tekintetben az egyszerű többséggel elfogadható Tv. ellentmond a minősített többséget igénylő, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 49. § (1) bekezdésének. A Jat. e szabálya szerint utasítást a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője adhat ki a közvetlen irányítása alatt álló szervek részére, ez a törvényi rendelkezés sem tartalmazza a miniszterelnöki utasítást. Az ellentmondás azért is fennáll – véli az indítványozó – mert a Kormány és a miniszterelnök fogalma nem azonos, így a miniszterelnök a Kormány irányítása alá tartozó szerv részre nem adhat utasítást (még úgy sem, mint „speciális miniszter”). A Tv. 14. § (2) bekezdésének a Jat.-tal való ellentéte egyúttal az Alkotmány 7. § (2) bekezdését is sérti.

II.

1. Az Alkotmány vonatkozó szabályai szerint:
„7. § (2) A jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(...)

33. § (1) A Kormány
a) miniszterelnökből és
b) miniszterekből áll.

(...)

35. § (1) A Kormány
c) irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;

(...)

37. § (1) A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.

(2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.”

2. A Tv. vizsgálni kért rendelkezése értelmében:

„14. § (1) A miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát.

(2) A miniszterelnök az (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára normatív utasítás kiadásával feladatokat határozhat meg.”

3. A Jat. felhívott rendelkezése alapján:

„49. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.”

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részbe foglalt döntését a következőkkel indokolja.

1. Az indítványozó a Tv. 14. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A vizsgálni kért szabály értelmében: „A miniszterelnök az (1) bekezdésben meghatározott feladatkörében eljárva a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára normatív utasítás kiadásával feladatokat határozhat meg.” E rendelkezés tehát visszautal a Tv. 14. § (1) bekezdésére, amelynek értelmében: „A miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát.” A Tv. 14. § (2) bekezdésében található normatív utasítási jog, az (1) bekezdésben meghatározott miniszterelnöki hatáskörön nyugszik. Az Alkotmánybíróság ezért – a szoros összefüggés okán – bevonta az alkotmányossági vizsgálatba a Tv. 14. § (1) bekezdését, s elsőként azt vizsgálta meg, hogy összhangban van-e a miniszterelnök Alkotmányban rögzített közjogi pozíciójával a kormánypolitika általános irányának meghatározására vonatkozó törvényi rendelkezés.

Az Alkotmány 33. § (3) bekezdése alapján a miniszterelnököt – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés tagjai többségi szavazatával választja meg úgy, hogy egyszerre határoz a miniszterelnök személyéről és – az általa előterjesztett – kormányprogram elfogadásáról.

A miniszterelnök személye tehát szorosan kötődik a Kormány programjához, s ezáltal annak végrehajtása tekintetében meghatározó mértékű politikai felelősséggel tartozik. A köztársasági elnök csak a kormányprogram elfogadása után nevezi ki a megválasztott miniszterel-

nök által jelölt kormánytagokat. Az Alkotmány 33. § (4) bekezdése értelmében a miniszterelnök alkotmányi felhatalmazása – a miniszterek kinevezésének, felmentésének kezdeményezése – folyamatos jogosítvány: a megalakuló és a működő kormány tekintetében egyaránt érvényesül. A Kormány megalakulása, működése, megbízatásának megszűnése a miniszterelnök személyéhez kötött: a miniszterelnök lemondásával, halálával, választójoga elvesztésével, vele szemben az összeférhetlenség megállapításával, illetve a bizalom megvonásával, a Kormány megbízatása is megszűnik [Alkotmány 33/A. § b)–f) pontok].

A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, aláírja a Kormány rendeleteit, határozatait, valamint gondoskodik azok végrehajtásáról [Alkotmány 37. § (1) bekezdés].

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja. Ez a meghatározó szerep a miniszterelnök számára olyan közjogi státuszt biztosít, amely alkotmányosan megalapozza azt a törvényi felhatalmazást, hogy – a Kormány programjának keretei között – meghatározhassa a Kormány politikájának általános irányát. [A Kormány-döntések végrehajtásáról való „gondoskodás” lényegében a kormányprogram teljesítése iránti miniszterelnöki felelősséget is jelenti, amelynek keretei között érvényesülhet a Tv. 14. § (1) bekezdésén alapuló hatáskör.]

2. A Tv. 14. § (2) bekezdése a Tv. 14. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkör teljesítéséhez speciális jogi eszközt, a normatív utasítás kiadását biztosítja, amelyben a miniszterelnök a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a Tv. 14. § (1) bekezdésében rögzített hatáskör gyakorlására a Tv. 14. § (2) bekezdésében biztosított feladat-meghatározó normatív utasítás-adási jogkör alkotmányosan indokolható-e.

A miniszterek az Alkotmány alapján kettős jogi pozíciót töltenek be: egyrészt a Kormány, mint testület tagjaként [Alkotmány 33. § (1) bekezdés] közreműködnek a kormányzati tevékenység alakításában, másrészt ágazati irányítást látnak el a közigazgatás meghatározott területei felett [Alkotmány 37. § (2) bekezdés]. A Tv. 14. § (2) bekezdésének vizsgálata az elsőként említett jogi pozícióhoz kapcsolódik.

A parlamentáris kormányforma egyik meghatározó, lényegi vonása, a kormánytagoknak a politikai szolidaritásra épülő sajátos, közjogi viszonya. A miniszterelnök alkotmányjogi pozícióját meghatározó alkotmányi rendelkezésekre tekintettel, a miniszterelnök és a miniszterek közötti viszony alapvetően a miniszterelnök iránti politikai szolidaritásra épül. Az Alkotmánybíróság állás-

pontja szerint a miniszterelnök számára a Tv. 14. § (1) bekezdésében biztosított feladatkör, nevezetesen a kormánypolitika általános irányának meghatározása és ennek keretében a kormánytagok és a kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára történő feladat-meghatározás, önmagában nem alkotmány sértő. A kormánypolitika meghatározása szükségszerűen feladat-meghatározást is jelent.

Ugyanakkor a Tv. 14. § (2) bekezdésének az a kitétele, miszerint a feladat-meghatározás normatív utasítás formájában történhet, már nem egyeztethető össze a miniszter kormánytagságából eredő – a kormánypolitika formálásában közreműködő – szerepével. A normatív utasítás a közigazgatási (hierarchikus) jogviszony irányítási eszköze. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 49. § (1) bekezdése szerint „a miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.” A miniszterelnök és a miniszter fentebb részletezett sajátos közjogi (politikai) viszonya nem hierarchikus viszony, a miniszter nem tartozik a miniszterelnök „közvetlen irányítása” alá, következésképpen a miniszterelnök számára a Tv. 14. § (2) bekezdésében biztosított feladat-meghatározás csak politikai természetű lehet. Hasonlóképpen ilyennek kell lennie a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetőihez intézett miniszterelnöki feladat-meghatározásnak is. A Kormány irányítása alatt álló szervek ugyanis a Kormánnyal és nem a miniszterelnökkel vannak közigazgatási (hierarchikus) viszonyban [Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pont].

Következésképpen a miniszter és a Kormány irányítása alatt álló szervek számára a miniszterelnök által normatív utasítás formájában adott feladat-meghatározás sérti az Alkotmány 33. § (1) bekezdését és nincs összhangban az Alkotmány 37. § (2) bekezdésével sem. Ez utóbbi alkotmányi rendelkezés meghatározza a miniszter másik alkotmányjogi pozícióját, az ágazati irányításának kereteit és tartalmát adó jogi normákat. Eszerint a miniszter ágazati irányító tevékenységét törvények, kormányrendeletek és a Kormány határozatai alapján végzi. A miniszter ágazatirányító tevékenységének normatív alapjait, az Alkotmány által meghatározott jogi kereteit a törvényalkotó nem tágíthatja.

Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi: Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint a jogalkotás rendjét érintően az Alkotmány minősített többségű törvényi szabályozást ír elő. Az állami irányítás jogi eszközeinek – ezen belül az utasítás jogi feltételeinek – meghatározása a jogalkotás rendjével összefüggésben álló tárgykör, következésképp a miniszterelnök részére a Tv. 14. § (2) bekezdésében meghatározott új típusú normatív utasítás létrehozása minősített többséget igényelt volna. A vizsgált szabályozás ezért az Alkotmány 7. § (2) bekezdést is sérti.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 14. § (2) bekezdésében szereplő „norma-

tív utasítás kiadásával” szövegrész alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (1) bekezdése szerint – főszabályként – a megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napjával veszti hatályát.

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

Budapest, 2009. december 15.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 546/B/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

127/2009. (XII. 17.) 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 megállapítja, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény

– 3. § 72. b) pontjának „családi pótlék címén megszerzett bevételből egyéb jövedelemként figyelembe vett összeg.” szövegrésze,

– 11. §-ának (5) bekezdése, a 28. § (18) bekezdése, továbbá

– a 28. § (19) bekezdésének a „... (18) bekezdés rendelkezésétől eltérően a (...), ha az a családok támogatásáról szóló törvény szerint” szövegrésze,

– a 28. § (19) bekezdés a)–e) pontjai,

– a 48. § (2), (6) bekezdéseinek és a 49. § (7) bekezdésének az „[ideértve különösen a családi pótléknek a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét]” szövegrészei alkotmányellenesek, ezért ezeket az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezések a hatálybalépésükre – 2009. szeptember 1-jére – visszaható hatállyal veszítik hatályukat.

A törvény 28. § (19) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„A családi pótlék címén megszerzett bevételből nem kell jövedelmet megállapítani.”

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 52. § (4) bekezdése *h)* pontja és a törvény 3. számú melléklete F) *b)* pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú melléklete alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Több indítványozó kezdeményezte ama szabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, amelyek a családi pótlék adómentességét megszüntették és a családi pótlékot adóterhet nem viselő járandósággá nyilvánították.

Az indítványozók az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény által módosított, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 3. §-ának 72. *b)* pontja, 11. §-ának (5) bekezdése, 28. §-ának új, (18) és (19) bekezdései, 48. §-ának (2), (6) bekezdéseiből és 49. §-ának (7) bekezdéséből a szögletes zárójelben szereplő fordulat, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 52. § (4) bekezdés *h)* pontjából a zárójelben szereplő családi pótlékot fordulat, továbbá az Art. 3. számú melléklete F) *b)* pontjának alkotmányellenességét állították.

Az indítványok lényeges tartalma szerint a törvénymódosítások azzal a következménnyel járnak, hogy az eltartotti terhek nagyságától függetlenül meghúzott sávhatárt átlépő szülőktől a családi pótlék jelentős részét visszaveszik, éspedig minél több gyermekről gondoskodnak a keresők, azonos jövedelemből is annál többet vonnak vissza személyi jövedelemadó formájában. A rendelkezés még a létminimum szintje körül élő – tipikusan az átlagnál lényege-

sen több gyermeket nevelő – családok keresőjével sem tesz kivételt. Ez, az indítványozók szerint aránytalan, a közteherviselő képességtől teljességgel elrugaszkodott szabályozás a gyermekes, különösen a többgyermekes adózókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdései, valamint 70/I. §-ának rendelkezéseivel.

Érvelték azzal is, hogy a módosítás az együttélő házastársakra és az együttélő élettársakra hátrányosabb szabályozást tartalmaz, mint az egyedülállókra, ezért az házasság- és családeellenes, az Alkotmány 15. §-át sérti. Az Szja tv. ugyanis nem ismeri a családi adózás vagy az úgynevezett házastársi splitting (házastársi felosztás: a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek alapján való adózás) intézményét, a jelen módosítás mégis át-törli a személyi adózás elvét, csakhogy éppen fordítva, mint a családi adó vagy a splitting: a házasságban élők és a gyermeket együtt nevelők hátrányára.

Több indítványozó érvel azzal is, hogy valamely adózó által megszerzett jövedelem kizárólag a jövedelmet megszerző adózónál vehető figyelembe. A kifogásolt szabályok értelmében az együttélő házastársnál, élettársnál a családi pótlék felét kell adóterhet nem viselő járandóságként figyelembe venni, abban az esetben is, ha ezt a bevételt csak az egyikük szerzi meg. Az Alkotmány 70/I. §-a kizárja, hogy adófizetési kötelezettség keletkezzék olyan jövedelemmel összefüggésben is, amelyet a magánszemély nem kap meg: meg sem szerzett jövedelem adóztatása ellentétes az Alkotmánnyal, mivel ha nem keletkezik jövedelem, akkor nem járulhat ahhoz közteher sem.

Aggályosnak tartják, hogy az intézkedést év közben vették be, így azon keresők esetében, akik éppen most vesztették el eddigi magas keresetüket, a már nem létező jövedelmükből az ez évi adóbevalláskor lesznek kötelesek többletadót befizetni, így az intézkedés rájuk nézve valójában visszamenőleges hatályú. Ez sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdését, ami felveti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság, jogbiztonság kérdését is.

Úgy vélik, megállapítható az adatvédelmi követelmények megsértése is, azzal, hogy a foglalkoztatónak tudomást kell szereznie a magánszemély magánéletének legérzékenyebb változásairól, éspedig arról is, ha otthagyja a férje, majd mégis visszaköltözik, illetve ha egy adóéven belül többször is élettársat vált. Ily módon a sérelmezett szabályozás sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését is.

2. Több indítványozó kifogásolja, hogy a gyermekek minimális tartásához szükséges termékek, szolgáltatások hazánkban a normál áfa (általános forgalmi adó) kulcs alá tartoznak, jóllehet több államban a gyermekruházatra, a gyermekcipőre kedvezményes áfa kulcs vonatkozik; ebben a jogi környezetben az áfa kulcs felemelése 20-ról 25%-ra [az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 82. § (1) bekezdése], illetve a 18%-os kedvezményes kulcs alá tartozó termékek és szolgáltatások körének meghatározása [Áfa tv. 82. § (3) beke-

dés, 3/A. számú melléklet], amelybe csak az alapvető élelmiszerek (tej, tejtermékek, gabona, liszt, keményítő vagy tej felhasználásával készült termék), továbbá a távhőszolgáltatás és a kereskedelmi szálláshely-szolgáltatás tartoznak, szerintük sérti az Alkotmány 15. és 16. §-át.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tartalmi egyezőségükre, és az azokban foglalt azonos alkotmányjogi kérdésekre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi és rendészeti, valamint a pénzügyminisztert.

II.

1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései szerint:

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

16. § A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit. (...)

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

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

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

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

2. Az Szja tv. elbíráláskor hatályos szabályai szerint:

„3. § E törvény alkalmazásában az egyes fogalmak jelentése a következő: (...)

72. Adóterhet nem viselő járandóság: (...)

b) a családok támogatásáról szóló törvényben meghatározott családi pótlék címén megszerzett bevételből egyéb jövedelemként figyelembe vett összeg, gyermekgondozási segély, anyasági támogatás és gyermeknevelési támogatás, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott nevelőszülői díj; (...)

11. § (...)

(5) A családok támogatásáról szóló törvény szerint családi pótlékra jogosult és az adóévben ilyen bevételt szer-

zett magánszemély, a vele együtt élő házastársa, illetve az ilyen bevételt szerző magánszemély élettársa az adóbevallásában feltünteteti házastársa, illetve élettársa nevét, adóazonosító jelét (ennek hiányában természetes személyazonosító adatait és lakcímét). E rendelkezést munkáltatói adómegállapítás esetében is alkalmazni kell. (...)

28. § (...)

(18) Családi pótlék címén az adóévben megszerzett bevételből egyéb jövedelem

a) a családok támogatásáról szóló törvény szerint jogosult magánszemélynél, a vele együtt élő házastársánál, illetve az ilyen bevételt szerző magánszemély élettársánál 50–50 százalék,

b) a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlékra egyedülállóként, illetve egyedülállónak tekintendőként jogosult magánszemélynél – az a) pontban foglaltaktól eltérően – 50 százalék.

(19) A (18) bekezdés rendelkezésétől eltérően a családi pótlék címén megszerzett bevételből nem kell jövedelmet megállapítani, ha az a családok támogatásáról szóló törvény szerint

a) saját jogon jogosultként kapott támogatás;

b) tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után magasabb összegű családi pótlék;

c) vagyonkezelői joggal felruházott gyámként, illetőleg mint vagyonkezelő eseti gondnokként a gyermekotthonban, a javítóintézetben nevelt vagy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő, gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermekekre (személyre) tekintettel kapott támogatás, nevelőszülőként, hivatásos nevelőszülőként kapott támogatás;

d) gyámként kirendelt hozzátartozóként vagy más személyként a gyámsága alatt álló, gondozásában élő gyermekekre tekintettel kapott támogatás, a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban a családi pótlékra jogosultként megjelölt személyként kapott támogatás;

e) szociális intézmény vezetőjeként az intézményben elhelyezett gyermekekre (személyre) tekintettel kapott támogatás. (...)

48. § (...)

(2) A magánszemély nyilatkozatot ad a munkáltatónak, a bér kifizetőjének, ha az adóévben adóterhet nem viselő járandóság címén [ideértve különösen a családi pótléknak a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét] van nem a munkáltatótól, a bér kifizetőjétől származó rendszeres vagy nem rendszeres bevétele. Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a munkaviszonyból származó rendszeres bevételt terhelő adóelőleg a bevételből az adótábla legmagasabb kulcsával számított összeg, ha a nyilatkozatban a magánszemély nem tünteti fel adóterhet nem viselő járandósága(i) összegét. Azonban a nyilatkozat szerinti összeget figyelembe véve, vagy egyébként, ha a magánszemély adóterhet nem viselő járandósága is a munkáltatótól, a bér kifizetőjétől származik, a munkáltató, a bér kifizetője – az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően – a rendszeres bevételt terhelő adóelőleg megállapítása érdekében (...)

(6) A magánszemély nyilatkozatot ad a munkáltatónak, a bér kifizetőjének, ha az adóévben adóterhet nem viselő járandóság címén [ideértve különösen a családi pótléknak a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét] van nem a munkáltatótól, a bér kifizetőjétől származó rendszeres vagy nem rendszeres bevétele. Az (5) bekezdésben foglaltaktól eltérően a munkaviszonyból származó nem rendszeres bevételt terhelő adóelőleg a bevételből az adótábla legmagasabb kulcsával számított összeg, ha a nyilatkozatban a magánszemély nem tünteti fel adóterhet nem viselő járandósága(i) összegét. Azonban a nyilatkozat szerinti összeget figyelembe véve, vagy egyébként, ha a magánszemély adóterhet nem viselő járandósága is a munkáltatótól, a bér kifizetőjétől származik, a munkáltató, a bér kifizetője – az (5) bekezdésben foglaltaktól eltérően – a rendszeres bevételt terhelő adóelőleg megállapítása érdekében (...)

49. § (...)

(7) Ha a magánszemély – a (6) bekezdésben foglalt feltételek szerint megszerzett bevétel mellett – az adóévben adóterhet nem viselő járandóságot is szerez [ideértve különösen a családi pótléknak a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét], akkor a megszerzett más bevételt terhelő adóelőleg megállapításához az adóelőleg-alapok összegéhez hozzá kell adni az adóterhet nem viselő járandóság(ok) várható éves összegét is. Ilyenkor a bevételt terhelő adóelőleg – a (6) bekezdésben foglaltaktól eltérően – az adóelőleg-alapok megnövelt összegére az adótábla szerint várható számított adó, csökkentve” (...)

3. Az Art. szerint:

„52. § (...)

(4) A 31. §-ban és a 3. számú mellékletben meghatározott tartalommal az adóhatósághoz bevallást teljesít, illetőleg adatot szolgáltat: (...)

h) egyes adóterhet nem viselő járandóságokat (nyugdíjat, rehabilitációs járadékot, családi pótlékot) folyósító szerv, (...)

3. számú melléklet a 2003. évi XCII. törvényhez (...)

F) Egyes adóterhet nem viselő járandóságokat folyósító szerv adatszolgáltatása (...)

b) A családi pótlékot, anyasági támogatást folyósító szerv elektronikus úton az állami adóhatósághoz az adóévet követő január 31-éig adatot szolgáltat azon személyek természetes személyazonosító adatairól, lakcíméről, adóazonosító jeléről, akik részére családi pótlékot, anyasági támogatást fizetett ki, valamint az említett ellátás, támogatás adóévi összegéről, továbbá a gyermekre tekintettel a családi pótlékra, szintén jogosult másik szülő, házastárs természetes személyazonosító adatairól, lakcíméről, adóazonosító jeléről vagy arról, hogy az igénylő az ellátást egyedülállóként vette igénybe.”

4. Az Áfa tv. szabályai szerint:

„82. § (1) Az adó mértéke az adó alapjának 25 százaléka. (...)

(3) A 3/A. számú mellékletben felsorolt termékek, szolgáltatások esetében az adó mértéke az adó alapjának 18 százaléka.”

III.

1. A családi pótlék nem a jogosult személy munkavégzés jellegű tevékenységének az eredménye, hanem a háztartásában nevelt gyermek(ek)re tekintettel a családnak nyújtott állami támogatás. Erről az állami támogatásról jelenleg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) rendelkezik. A Cst. 6. §-a értelmében a családi pótlékot a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez nyújtja az állam, havi rendszerességgel; a családi pótlék a gyermek védelembe vétele esetén részben természetbeni formában is nyújtható.

A családi pótlékra való jogosultság – egy viszonylag rövid, átmeneti időszakot, az 1996. január 5. és 1999. január 1-je közötti időtartamot kivéve – az 1912-es bevezetésétől [1912. évi XXXV. tc.] kezdve általában nem függött, és ma sem függ rászorultságtól, vagyis a családban az egy főre eső jövedelem mértékétől, jóllehet a jogosultak köre, a juttatás mértéke és időtartama sokszor és sokat változott.

Ami a jogosultak körét illeti, megállapítható, hogy történetileg a családi pótlék hazánkban minden esetben a gyermek után, a gyermekre tekintettel, de nem közvetlenül a gyermeknek, hanem a családnak juttatott támogatási forma volt és az is maradt a hatályos szabályok szerint. Ezt igazolja, hogy kezdetben a pótlékra csak meghatározott jogállású, szűk szülői kör volt jogosult (az állami közalkalmazottak), vagyis nem minden gyermek szülője. A pótlékra való jogosultság csak fokozatosan terjedt ki a legalább 20 főt foglalkoztató ipari és kereskedelmi cégek fizikai dolgozóira (1938:XXXVI. tc.), később a kötelező társadalombiztosítás hatálya alá tartozó összes dolgozóra (11780/1946. M.E. sz. rendelet), még később munkaviszonytól függetlenül minden családra (1990. évi XXV. törvény). Jóllehet a hatályos szabályok szerint, kivételesen, a saját jogán is családi pótlékra jogosult lehet a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak, vagy bizonyos feltételek mellett a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek is (pl. ha mindkét szülője elhunyt) annak a tanévnek a végéig, amelynek időtartama alatt betölti a 23. életévét, ez nem változtat azon, hogy a családi pótlék alapvetően a családnak nyújtott ellátás. Adójogi szempontból annak van jelentősége, hogy a családi pótlék felett a szülő szerez – általában korlátlan – rendelkezési jogosultságot. Ezt az értelmezést erősíti a Cst. 3. § (3) bekezdése: eszerint „a családnak nyújtott ellátások az állam részéről biztosított olyan támogatások, amelyek elismerve a család és a gyermekvállalás fontosságát – jövedelmi helyzetétől függetlenül – a gyermeket nevelő szülőt illetik meg”.

Az általános személyi jövedelemadó bevezetésétől, 1988. január 1-jétől 2009. augusztus 31-ig állandó szabálya volt a személyi jövedelemadó törvényeknek, hogy a családi pótlék adómentes.

2. Kezdetől meglévő tulajdonsága a személyi jövedelmek adóztatásának, hogy a törvény szerint a „magánszemélyt” terheli adókötelezettség, az összes jövedelme után, vagyis a törvény individuális, egyéni, személyi jövedelmet adóztat [Szja tv. 2. § (1) bekezdés].

Ezt a jövedelemadót jellemzi a jövedelmek viszonylag egységes, az összevont adóalpnál [29. § (1) bekezdés] sávosan progresszív terhelése [30. § (2) bekezdés], vagyis a törvény fő szabály szerint, az együttadózó jövedelmeknél, ahová a családi pótlék is tartozik az új szabályok folytán, nem egyetlen adókulcsot használ, hanem többet, és a magasabb jövedelemhez magasabb adókulcs tartozik.

Az Szja tv. 1996. január 1-jei hatályba lépéséig a korábbi három jövedelemadó törvény tartalmazott 0-kulcsos adósávot is; ezt az Szja tv. szüntette meg, a bér és az azzal azonosan kezelt más jövedelmek utáni adójóváírás bevezetésével egyidejűleg. Jelenleg nincs 0-kulcsos adósáv.

Az Szja törvény jellemzője továbbá, hogy az – a fentiek szerint – nem családi és nem házastársi jövedelmet adóztat.

3. Az Szja tv. vizsgált szabályai lényegében a családi pótlék adómentességét szüntették meg. Az Szja tv. 1. számú melléklete 1.2. pontja 2009. szeptember 1-jéig tartalmazta, hogy a szociális és más ellátások közül adómentes „a családok támogatásáról szóló törvény alapján kapott családi pótlék”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata mind az állami juttatások, mind az adómentességek megszüntetését vagy korlátozását illetően viszonylag megengedő.

A 84/B/2006. AB határozat szerint (ABH 2007, 1928, 1933.) a családi pótlékre, mint konkrét juttatási formára senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.

Az Alkotmánybíróság a 780/B/1992. AB határozatában (ABH 1998, 551, 552.) rámutatott arra, hogy a családi pótlék intézménye az Alkotmány 15. §-ból nem következik, hanem annak 70/E. §-ával hozható összefüggésbe. Ehhez képest a családi pótlék olyan szociális juttatás, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik.

Az adókedvezmények alkotmányossági kérdéseivel is több alkotmánybírói döntés foglalkozott. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat óta, hogy a közterhekhez való hozzájárulás alapvető kötelezettsége 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 gazdaság-

politikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után (ABH 1992, 280, 281.). Mindebből következik az is, hogy a korábban nyújtott adómentesség fenntartására általában nincs alkotmányosan levezethető kötelezettsége a jogalkotónak. Az Országgyűlés jogosult adómentességeket megállapítani, de jogában áll a mentességek körének szűkítése is (1416/D/1996. AB határozat, ABH 2002, 788, 792.).

4. A jogalkotó széles körű mérlegelési jogát illetően azonban egységes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, hogy mind az *ex gratia* juttatásoknál, mind az adókedvezmények megszüntetésénél a szabályozás minimális tartalmi korlátját jelenti egyrészt az egyenlő méltóságú személynél való kezelés feltétlen betartása, másrészt az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.]. Még az *ex gratia* juttatásoknál is irányadók az Alkotmány jogegyenlőségi tételéből [54. § (1) bekezdése, 70/A. §] és a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségéből eredő követelmények. A jelen ügyben az indítványok alapján éppen ezekről a kérdésekről kell dönten.

IV.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványt bírálta el, amely szerint valamely adózó által megszerzett jövedelem kizárólag a jövedelmet megszerző adózónál vehető figyelembe; eszerint az Alkotmány 70/I. §-a kizárja, hogy adófizetési kötelezettség keletkezzék olyan jövedelemmel összefüggésben is, amelyet a magánszemély nem kap meg.

Az Alkotmány 70/I. §-át az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte.

A házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányosságát vizsgáló 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, azzal a szándékkal, hogy összefoglalja az Alkotmánybíróság közteherviseléssel kapcsolatos gyakorlatát, kifejtette, hogy a ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem adóztatható. A határozat megállapította, hogy „az alanyi kötelezettek által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem esetében a közteher (adó) és az alanyi kötelezett jövedelmi helyzete (viszonya) között semmilyen kapcsolat nem mutatható ki, s ez ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével” (ABH 2006, 674, 683.).

Hasonló elvi álláspontra helyezkedett az úgynevezett elvart adóról szóló törvényi rendelkezéseket vizsgáló

8/2007. (II. 28.) AB határozat is, amely összegezte a fogalmi elemeket a jövedelmi és vagyoni adók tekintetében:

„– 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 határozat kimondta azt is, hogy „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. Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széleskörű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan) megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.”

A határozat szerint „a jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozásról, illetve annak valamely eleméről kimutatható, hogy az ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat” (ABH 2007, 148, 163.).

Az Szja tv. jövedelmet adóztat, ezért az említett alkotmányos követelményeket erre a törvényre is alkalmazni kell. Az Szja tv. értelmében úgynevezett egyéb jövedelem a családi pótlék. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy a családi pótlék adózásánál való figyelembe vétele minden esetben ténylegesen megszerzett jövedelemre vonatkozik-e.

[Hangsúlyozni kell, hogy a jelen esetben nem technikai megoldásról van szó, mint a 110/2009. (XI. 18.) AB határozatban [Magyar Közlöny 2009/162 (XI. 18.)] elbírált törvénynél. A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Krátv.) által bevezetett adóalap-kiegészítés az adóalany által ténylegesen megszerzett, a rendelkezési joga alá került jövedelemre épült. A Krátv. szerinti adóalap-kiegészítés 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. Az adóalapot korrigáló matematikai műveletek vonatkozásában az Al-

kotmánybíróság szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy 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. Az Szja tv. most vizsgált szabályainál azonban teljesen másról van szó.]

A Cst. 10. § (1) bekezdése szerint „ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg.” A (3) bekezdés szerint „ha a gyermek együttélő szülők háztartásában él, a családi pótlékot – együttes nyilatkozatuk alapján – bármelyik szülő igényelheti, mégpedig nyilatkozatuk szerint gyermekenként. Megállapodás hiányában az ellátást igénylő szülő személyéről – kérelemre – a gyámhatóság dönt.”

Az Szja tv. 28. § (18) bekezdése szerint családi pótlék címen az adóévben megszerzett bevételből egyéb jövedelem

a) a családok támogatásáról szóló törvény szerint jogosult magánszemélynél, a vele együtt élő házastársánál, illetve az ilyen bevételt szerző magánszemély élettársánál 50–50 százalék,

b) a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlékra egyedülállóként, illetve egyedülállónak tekintendőként jogosult magánszemélynél – az a) pontban foglaltaktól eltérően – 50 százalék.

Vagyis ez a szabály két irányban is kivételt tartalmaz az alól az általános elv alól, hogy a jövedelem – a magánszemély által az adóévben bármilyen címen és formában megszerzett bevétel egésze [Szja tv. 4. § (1) bekezdés] – adózni tartozik.

Az egyik kivétel, hogy nemcsak a családi pótlékra jogosult személynél tekinti „egyéb jövedelemnek” a családi pótlék címen megszerzett bevételt (ennek felét), hanem a vele együttélő házastársnál, élettársnál is (a másik felét), függetlenül attól, hogy a házastárs, élettárs igényelt-e családi pótlékot, van-e ilyen címen személyes bevétele. Habár ez a törvényi technika az úgynevezett házastársi splittingre (házastársi felosztás: a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek megfelelő adózás személyenként) emlékeztet, amely bevett módszer számos országban, mégsem azonosítható vele több, nagyon lényeges különbség miatt. A legfontosabb, hogy az Szja tv. megoldása nem minden jövedelemre vonatkozik, vagyis csupán részleges. A részlegessége miatt nem minden esetben előnyös a hatása, jóllehet a házastársi splittingnek eredetileg a házasság mint az Alkotmány által védett jogintézmény adójogi támogatása, és nem hátrány okozása a célja. A másik különbség, hogy a szabályozás nemcsak a házastársakra, hanem az élettársra is kiterjed. A harmadik különbség, hogy a családi pótlék megosztása független attól, hogy ténylegesen gazdasági közösségben élnek-e az együttélő érintett személyek, vagy megállapodás alapján, amit a törvények lehetővé tesznek, nem.

A másik kivétel, hogy a családi pótlék címén ténylegesen megszerzett bevételnek csak a felét tekinti jövedelemnek a törvény, ha a családi pótlék teljes összegét megszerző személynek nincs együttélő házastársa vagy élettársa, vagyis egyedülálló. Ez utóbbi esetben jogszabályértelmezési kérdést vet fel, hogy a családi pótlék címén megszerzett bevétel „másik felét” miként kell figyelembe venni az Szja szempontjából: a törvény értelmezhető úgy, hogy a megszerzett családi pótlék másik felét a jogalkotó nem tekinti az egyedülálló személy jövedelme részének. Ugyanakkor tételes szabály ennek a bevételnek az adózás alól való mentesítésére szövegszerűen nincs: vagyis ha csupán a törvény szövegét nézzük, a pótlék másik fele – az általános szabályok következtében, amelyek mindenféle bevétel egészének az adókötelezettségéről szólnak – adóköteles lenne. Az Alkotmánybíróságnak azonban erről a jogértelmezési kérdéstről a jelen esetben nem kell döntenie.

A törvény szabályai alapján azt azonban meg lehet állapítani, hogy az Szja tv. 28. § (18) bekezdés *a*) pontja ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet von adóalapba akkor, amikor a családi pótlékre jogosult személy együttélő házastársánál, élettársánál is, fele részben, a családi pótléket kifejezetten egyéb jövedelemnek tekinti. A Cst. 10. § (1) és (3) bekezdése ugyanis egyértelművé teszi, hogy ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egyetlen jogosultat illet meg: a másik szülő e jövedelem felett nem szerez semmilyen rendelkezési jogosultságot. (A törvény szerint, ha a gyermek együttélő szülők háztartásában él, a családi pótléket – együttes nyilatkozatuk alapján – bármelyik szülő igényelheti, mégpedig nyilatkozatuk szerint gyermekenként. Megállapodás hiányában az ellátást igénylő szülő személyéről – kérelemre – a gyámhatóság dönt.) Mindezekre figyelemmel ezért ez a szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ának az idézett AB-határozatokban említett, értelmezett tartalmával.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi: az Alkotmány házasságot és családot védő szabályára tekintettel (15. §) önmagában nem lenne ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával az olyan megoldás, amely lehetővé tenné, hogy a házastársak válasszanak a jelenlegi személyi adózás, vagy a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek megfelelő adózás (az úgynevezett splitting, felosztás) között.

2. Az Alkotmánybíróság másodsorban azt vizsgálta, hogy az Szja tv. kifogásolt szabályai sértik-e a teljesítőképesség szerinti adózás követelményét.

Az Alkotmánybíróság említett határozatai az Alkotmány 70/I. §-ából eredő követelménynek tekintették azt, hogy az adó álljon arányban az adóalanyok teherherviselő képességével [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.]. A teljesítőképesség szerinti adózás követelménye – noha általában nem érvényesíthető maradéktalanul a jövedelemadó bonyolultsága, más alkotmányos célok követése és az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepe következtében – azt jelenti, hogy azonos gazdasági teljesítőképességű személyeket azonosan kell kezelni, illetve a na-

gyobb gazdasági teljesítőképességgel rendelkezők jobban adóztathatók. A teherherviselő képességgel arányos közteherherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel. [A német Alkotmánybíróság gyakorlatában, jóllehet az elvet nem egyetlen alkotmányi szabályhoz kötik, általában a jogegyenlőség (Alaptörvény 3. §) követelményével kapcsolják össze. A teljesítőképesség szerinti adózás (az ún. Leistungsfähigkeitsprinzip) azonban nem követeli meg azt, hogy az adó progresszív legyen (BVerfGE 8, S. 51).].

Az Alkotmánybíróság jogegyenlőséggel összefüggő gyakorlatából figyelmet érdemel az is, hogy „alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepció belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]. Alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben vannak másokhoz képest azok a személyek, akik családban élnek és gyermekekről való gondoskodási kötelezettségük van.

2.1. A szülők alapvető kötelessége ugyanis a gyermek tartása, mint az Alkotmány 67. §-ában megfogalmazott teszi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges gondoskodás.

Az Alkotmány a gyermek alapvető jogának megfogalmazásával közvetlen és jelentős kötelezettséget ró a szülőkre, az államra, a társadalomra. Az Alkotmány akkor, amikor a szülők tartási kötelezettségét megfogalmazza, amihez hasonló kötelezettség mást nem terhel, hatással van a szülők személyes teljesítőképességére. A gyermekükről az Alkotmány szerint saját háztartásukban gondoskodó szülőknek mint az Szja tv. adóalanyainak mind a személyes gazdasági teljesítőképessége, mind a személyes adóteherherviselő képessége eltér azokétól, akik egyedül élnek vagy gyermeket nem nevelnek.

A gyermek tartására az Alkotmány alapján kötelezően fordítandó javak nyilvánvalóan csökkentik azt az összeget, amely felett a szülők, együttesen, vagy külön-külön szabadon rendelkezhetnek. A szülők személyes adóteherherviselő képessége ezért nem azonos azoknak a magánszemélyeknek az adóteherherviselő képességével, akiket az Alkotmány 67. §-a szerinti kötelezettség nem terhel, hanem kisebb.

A családi pótlék a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás. (A Cst. 1. §-a szerint a „törvény célja, hogy a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit”) A gyermeknevelés költségei a szülőknél annál nagyobbak, minél több gyermekről kell gondoskodniuk az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában abból indult ki, hogy a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételelt felnőtté válásához. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése minden gyermek számára biztosítja a jogot a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ez az alkotmányi rendelkezés „a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők), az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 524, 525.), egyben a jogalkotó alkotmányos kötelezettségét határozza meg a gyermek megfelelő fejlődését biztosító feltételek megteremtésére.

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 15. §-a, 16. §-a és a 67. § (1) bekezdése összefüggéseit figyelembe véve – több határozatában is rámutatott, hogy e rendelkezések az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozzák meg, mely a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg, és amelyek formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésből nem következik [731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.; 429/B/2001. AB határozat, ABH 2005, 987, 991–992.; 666/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2061, 2063–2064.; 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007, 2544, 2547.].

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 32/1998. (VI. 25.) AB határozata ugyanakkor a rendelkező részben állapította meg: „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 252.).

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében írt védelem és gondoskodás ezért legalább azt kell jelentse, hogy a gyermek családjának és az államnak az Alkotmányból eredő kötelezettsége van arra, hogy a gyermek emberhez méltó létezése minimális feltételeihez szükséges javakat biztosítsák. Család hiányában egyedül az állam lenne köteles a gyermekekről gondoskodni. [A gyermeki létminimum adómentességének követelménye megtalálható a német alkotmánybíróság gyakorlatában: eszerint az Alaptörvénynek abból a szabályából, amely szerint a házasság és a család az állam különleges védelme alatt állnak (Art. 6 Abs.1.), az következik a gyakorlat értelmében, hogy egy család adóztatásánál a család tagjaira eső létminimumösszegeket adómentesen kell hagyni. Lásd pl.: Beschluß des Zweiten Senats vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 –.] Ez olyan alkotmányjogi szempont, amelyet a 70/I. §-ból levezetett, különös jogegyenlőségi tétel, a teljesítőképesség szerinti adózás követelménye érvényesülésénél, fokozottan kell figyelembe venni.

A vizsgált szabályok a családi pótlékhoz, a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájáruláshoz fűznek adójogi következményt, de eközben csak az adóalany sze-

mélyes jövedelme számít, és nem a rászorultság: nem számít az, hogy a családnak a tagjai mekkora egy főre eső jövedelemből élnek.

Az adóterhet nem viselő járandóság lényege ugyanis, hogy az összege nem adózik, de „feljebb tolja” a többi jövedelmet. Adóterhet nem viselő járandóságnál ezért nem csupán technikai szabályról van szó. A családi pótlék összegének hozzászámítása az összevont adóalapba tartozó jövedelemhez a hatályos Szja tv. mellett (amely enél a jövedelemnél két sávot tartalmaz és két, 18 és 36 százalékos adókulcsot) felfelé tolja, magasabb adókulcs alá eső sávba helyezi az eddig adómentes családi pótlék mellett szerzett személyes jövedelmet. Akinek az éves személyes jövedelme – függetlenül gyermekei számától – a családi pótlék összegével együtt meghaladja az 1,9 millió forintot (az alsó jövedelmi sáv határát), a családi pótlék összegének 18 százalékaival több adót fizet, mint eddig, és ez egyedül annak a következménye, hogy a családi pótlék „egyéb jövedelem”, adóterhet nem viselő járandóság lett.

A támadott szabályok következtében több adót fizethetnek az ugyanannyi gyermeket nevelő azok a szülők, akiknél ugyanazt a jövedelmet egyetlen kereső személy szerzi meg (és az alsó jövedelmi sáv határát átlépi), mint ahol ugyanezt a jövedelmet kétkeresős családban él, de az alsó jövedelmi sávot külön-külön át nem lépő szülők, együttélve szerzik meg. Ez sérti az adóalanyok teherviselő képessége [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.] szerinti adózás követelményét. A szabályozás az ugyanolyan teherviselő képességű személyek között hátrányos különbséget tesz aszerint, hogy a család egy- vagy kétkeresős. [Az Alkotmánybíróság 60/1995. (X. 6.) AB határozata vizsgált egy olyan, alkotmányjogi szempontból a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló szabályozást, amely az egygyermekes, együttélő szülők családi pótlékra való jogosultságát attól tette függővé, hogy csupán az egyik vagy mindkét szülő folytat-e kereső foglalkozást. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a különbségtétel, amely az egy gyermeket nevelő, de egyébként rászorult családok között aszerint különböztet, hogy a rászorultságot egy vagy két kereset alapozta-e meg, az egyébként rászorult egy gyermekesek vonatkozásában az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő diszkriminatív rendelkezés volt.]

Ezért azok a támadott szabályok, amelyek a családi pótlék adómentességét megszüntetve a családi pótlékot adóterhet nem viselő járandóságként rendelik figyelembe venni, személyes jövedelemként, a hatályos Szja tv. többkulcsos adóablaja mellett – az Szja tv. 3. § 72. b) pontjának „családi pótlék címén megszerzett bevételből egyéb jövedelemként figyelembe vett összeg,” szövegrésze, 11. §-ának (5) bekezdése, a 28. § (18) bekezdése –, alkotmányellenesek, az Alkotmány 70/I. §-ából eredő jogegyenlőségi tétel sérelme miatt.

2.2. Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban (ABH 1995, 188, 192.), valamint az 52/1995. (IX. 15.) AB határozatban és a 60/1995. (X. 6.) AB határozatban nem minősítette feltétlenül alkotmányellenes-

nek a családi pótlék rászorultságtól való függővé tételét – ami azt jelentette, hogy a családban egy főre eső bizonyos jövedelem elérése esetén nem volt jogosultság családi pótlékra –, de rámutatott azokra az alkotmányos korlátokra és követelményekre, amelyekre figyelemmel kellett volna lennie a jogalkotónak a rendelkezések megalkotásánál. Az Alkotmánybíróság már e korábbi határozataiban is megállapította, hogy a családi pótlék rendszerének átalakítása, az alanyi jogú rendszerek rászorultsági alapúvá tétele önmagában nem alkotmányellenes, ha a változtatás bevezetésére megfelelő idő áll rendelkezésre, és az egyes rendelkezések Alkotmányba foglalt szabályt vagy alapjogot nem sértenek. E megállapítások az érintettek teljes körére vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság e gyakorlata értelmében a családi pótlék a gyermekekre tekintettel a családi jövedelmet egészíti ki, vagyis a család mint gazdasági egység egészét kell nézni akkor, amikor az a kérdés, támogasson-e az állam valamennyi családot, vagy a tehetősebbeket nem.

A most vizsgált szabályok azonban nem a családi pótlék rendszerét alakítják át közvetlenül, hanem az érintetlenül hagyott családi pótlékhoz sajátos adójogi következményt fűznek. Családi pótlékra jogosult marad mindenki az általános szabályok szerint, aki eddig is az volt, jövedelmi, vagyoni viszonyaitól, egyéni vagy családi rászorultságtól függetlenül: a most vizsgált adójogi következmény eleve nem alkalmas érvényesíteni rászorultsági szempontokat. A családi pótlék adóalapba vonása is minden jogosultat egyformán érint; az adójogi hatás nem függ attól, hogy a jogosult személy családjában mekkora az egy főre eső jövedelem.

Az adójogi hatás csupán attól függ, hogy a jogosultnak mekkora az összevont adóalapba tartozó személyes jövedelme, és milyen összegű családi pótlékot kap. E körülményekből azt a következtetést lehet levonni, a most hatályos, több-kulcsos, az összevont adóalaphoz sávós, progresszív adótáblát tartalmazó Szja tv. mellett előfordulhat: minél magasabb a személyi jövedelem, és minél több gyermek után kell figyelembe venni a magánszemély személyes jövedelménél a családi pótlékot, a magánszemély annál több adó fizetésére lesz köteles. Az ugyanis, hogy a családi pótlék adóterhet nem viselő járandóság, azt eredményezi, hogy azok a magánszemélyek, akiknek az összevont adóalapba tartozó személyes jövedelme a hatályos Szja tv. mellett a magasabb adókulcs szerinti adósávba tartozik eredetileg – vagy esetleg csupán a családi pótlék beszámítása folytán –, az alacsonyabb és a magasabb adókulcs különbözete szerinti mértékben a jövedelmükhöz számítható családi pótlék egy részét elveszítik. A számított adójukból ugyanis a családi pótlékra eső, a családi pótlék csekély összege miatt azonban csak az alacsony adókulcs szerint kiszámított adót vonhatják le. Ez a veszteség annál nagyobb, minél magasabb a magasabb adókulcs alá eső személyi jövedelem. [Az Szja tv. 34. § (1) bekezdése szerint a számított adót csökkenti az adóévi összevont adóalap részét képező adóterhet nem viselő járandóságok együttes összegének az adótábla szerint kiszámított adója.]

3. A 3/1994. (I. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte: Az Abtv. [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény] 40. §-a értelmében, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, azt teljesen vagy részben megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak ezért az Abtv. alapján az Szja tv. támadott rendelkezéseinek megsemmisítéséről kellett volna rendelkeznie. Az elbírált esetben azonban a törvény támadott szabályainak részleges megsemmisítése a szövegösszefüggésekre, a jogszabályoknak a gyakorlatban való alkalmazhatósága szempontjaira is figyelemmel lehetséges volt.

Az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a vizsgált rendelkezések teljes egészében való megsemmisítése az alkotmányellenessé nyilvánítottnál hátrányosabb helyzetet eredményezhetne, hiszen adómentességi szabály hiányában a családi pótlék teljes egészében adókötelessé válna és adóterhet viselne. Ezért a támadott és alkotmányellenessé nyilvánított szabályok részleges megsemmisítése jöhetett csak szóba. Ez indokolja az Szja tv. 28. § (19) bekezdése egyes szövegrészeinek hatályban tartását a többi rész részleges megsemmisítése mellett.

Az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie arra is, hogy a hatályban maradó normaszövegnek minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményének érvényesítésétől saját működése körében sem tekinthet el; ha a jelen ügyben csak az alkotmányellenesnek nyilvánított szövegrészeket semmisítette volna meg, úgy jogbizonytalanságot teremtett volna az alkotmányellenességgel közvetlenül nem érintett többi rendelkezések – az Szja tv. 28. § (19) bekezdés a)–e) pontjai, a 48. § (2), (6) bekezdéseinek és a 49. § (7) bekezdésének az „[ideértve különösen a családi pótlékra a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét]” szövegrészei – tekintetében. Az alkotmányellenesnek nyilvánított szabályok hiányában kérdésessé válna az említett rendelkezések mikénti alkalmazása: ezek a szabályok önmagukban nem állnának meg, a jogalkalmazásban értelmezhetetlenek lennének. Ezért – a jogbiztonság követelményére tekintettel – az Alkotmánybíróság ezeket a szabályokat is megsemmisítette.

Ezek miatt az okok miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes szövegrészeket a rendelkező részben foglaltak szerint semmisítette meg. Ennek következtében a 2009-es adóév végétől a családi pótlék ismét adómentes bevétel lesz.

4. Az Abtv. 43. § (4) bekezdés feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az Abtv.-ben szereplő időponttól eltérően határozza meg az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárás kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

A jelen ügy körülményeit az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság követelménye és az érintett személyek jogainak védelme a szabályozás – hatálybalépésének időpontjára – visszaható hatályú megsemmisítését indokolja.

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

Mivel az Alkotmánybíróság a vizsgált szövegrészeket az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek minősítette, ezért a családi pótlék adólapba vonására vonatkozó szabályozásnak az Alkotmány többi, az indítványokban hivatkozott rendelkezésével való ellentétét nem vizsgálta.

V.

1. Az indítványok között van olyan, amely az Art. némi szabályát támadja, az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a sérelmére hivatkozva.

Az Art. 52. § (4) bekezdése *h*) pontja és a törvény 3. számú melléklete *F*) *b*) pontja csupán bevallási, adatszolgáltatási kötelezettségről szól. Ezek a szabályok nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a rendelkezéseivel, ezért az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

2. Több indítványozó kezdeményezte az áfa normál kulcsának felemeléséről szóló szabályok, és ezzel összefüggésben az egyik kedvezményes kulcs alá tartozó termékek, szolgáltatások meghatározásáról szóló szabályok vizsgálatát [Áfa tv. 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú melléklete].

Az áfa közvetett adó, ahol az adó alanya és az adó tevheri-selője nem azonos. Ebben az esetben az adót az adóalany át-hárítja a végső felhasználóra, a fogyasztóra: annak terhét a vásárló fizeti meg. A közvetett adók esetében az adó tevheri-selője nem köteles arra, hogy az adóalanyánál az adófizetési kötelezettséget keletkeztető tényállást megvalósítsa. Az Alkotmány 70/I. §-a ezért a közvetlen adóknál azt a követel-ményt támasztja, hogy az adó mértéke általánosan, minden-kire kiterjedően, azonosan kerüljön megállapításra. Az Áfa tv. kifogásolt szabályai nem különböztetnek személyek sze-rint. Az Alkotmány 15. és 16. §-ából nem lehet levezetni az áfa mértékére vagy a kedvezményes kulcsok alá eső termé-kek, szolgáltatások körére irányadó követelményeket sem. Az adórendszernek a maga egészében kell megfelelnie az Al-kotmány 70/I. §-ából eredő követelményeknek.

Nem állapítható meg ezért, hogy az Áfa tv. támadott sza-bályai sértik az Alkotmány 15. és 16. §-át azzal, hogy a nor-mál kulcsot az eddigieknél magasabb mértékben határozzák meg, és ennek során, változatlanul, nincsenek tekintettel a közvetlenül a gyermekneveléssel összefüggő termékek, szolgáltatások adójára. Az Alkotmánybíróság ezért elutasí-totta az Áfa tv. 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú mel-léklete rendelkezéseit támadó indítványokat.

Budapest, 2009. december 15.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,* alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 806/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSÁNAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

123/2009. (XII. 17.) 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 Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a falfirkák elleni védelemről szóló 35/2005. (XI. 24.) rendelete alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Vas Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján indítványban kezdeményezte Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a falfirkák elleni védelemről szóló 35/2005. (XI. 24.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) egészének alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó kifejtette, hogy az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányos kereteit lépte túl Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata „a nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti) elhelyezése” szabálysértésé nyilvánításával és szankcionálásával. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.) 157. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a tízezer forintot meg nem haladó kárt okozó szándékos rongálás elkövetője százezer forintig terjedő pénzbírsággal volt büntethető. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 324. §-a pedig bűncselekménynek minősíti és büntetni rendeli a rongálás további eseteit. Az indítványozó szerint az Ör. 2. §-a „már szabálysértésként és bűncselekményként is büntetni rendelt magatartást nyilvánít szabálysértéssé és alkalmaz (...) eltérő mértékű büntetési tételt”. A magasabb szintű jogszabályokkal való ellentétet nem küszöböli ki – az indítványozó szerint – az Ör. 2. §-ának az „amennyiben cselekményével súlyosabb cselekményt nem valósít meg” kitétele sem, mivel az önkormányzati rendeletben, a kormányrendeletben és a törvényben megállapított sza-

bálysértések között „nincs hierarchikus kapcsolat”. Az indítványozó szerint továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság sérelmét eredményezi az Ör. 1. § (2) bekezdés *f*) pontjában az ún. rendeltetésszerű felületképzésnek a gyakorlatban értelmezhetetlen tartalommal való meghatározása.

2. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy a Szabs.tv. hivatkozott rendelkezését a jogalkotó időközben módosította. Mivel a módosítás – a szándékos rongálással okozott kár összegének húszezer forintra való felemelése – az indítványban felvetett problémát nem érintette, az Alkotmánybíróság az indítványban kezdeményezett vizsgálatot a hatályos rendelkezésekre figyelemmel lefolytatta.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. Az Ör. rendelkezései:

„Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlése a Magyar Köztársaság Alkotmánya 44/A. § (2) bekezdésében, illetőleg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján az alábbi rendeletet alkotja:

1. § (1) E rendelet célja, hogy Szombathely Megyei Jogú Város közigazgatási területén védje a közösségi és magántulajdonban lévő építményeket, műtárgyakat, közterületi berendezési tárgyakat és művészeti alkotásokat, biztosítsa az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakításához, valamint az építészeti örökség védelméhez való jogot és megszüntesse a városképet rontó, nem rendeltetésszerű felületképzések (falfirkák, graffitik) elhelyezését.

(2) E rendelet alkalmazásában:

a) Építmény: a rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültési fokára és kiterjedésére tekintet nélkül minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a talaj, a víz vagy az azok feletti légtér természetes állapotának tartós megváltoztatásával, beépítésével jön létre.

b) Épület: olyan építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül, meghatározott rendeltetés – jellemzően tartózkodás – céljából.

c) Műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz.

(pl.: út- és járdafelület, támfal, felüljáró, aluljáró, híd, torony, lépcső, távközlés műszaki létesítményei).

d) Közterületi berendezési tárgy: mindazon tárgyak, melyek a közterületen a közszolgáltatás (pl. közvilágítási, közlekedésirányítási, hírközlési, postai, kertépítészeti műtárgy, utcabútor, önálló reklámhordozó, emlékmű, díszkút, művészeti-, kegyeleti alkotások: szobrok, domborművek, emléktáblák) kiszolgáltatására, illetve a közterület rendeltetésszerű használatára szolgálnak. Ezek különösen: utcabútorok (padok, hulladékgyűjtők), közvilágítási kandelaberek, telefonfülkék, elektromos kapcsolószekrények, közlekedési jelzőtáblák, korlátok, játszótéri felszerelések és berendezések.

e) Nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti): festékekkel, filctollal, festékszóróval, alvázvédővel vagy bármilyen más felületképző anyaggal létrehozott képi, grafikus vagy szöveges felületképzés, ábrázolás, mely nem az építmény, műtárgy, berendezési tárgy rendeltetésszerű használatához szükséges.

f) Rendeltetésszerűnek minősül a felületképzés, ha azt az engedélyező hatóság hozzájárulásával az engedélyben foglaltaknak megfelelően végzik el.

2. § Aki Szombathely Megyei Jogú Város közigazgatási területén e rendelet hatálybalépését követően közterületről látható vagy azon lévő

- építményen,
- épületen (beleértve a kerítéseket is),
- műtárgyon,
- közterületi berendezési tárgyon,
- helyi tömegközlekedési járműveken, valamint
- művészeti alkotáson

nem rendeltetésszerű felületképzést hajt végre – amennyiben cselekményével súlyosabb cselekményt nem valósít meg – szabálysértést követ el és 30.000,- Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

3. § Az e rendeletben meghatározott szabálysértés miatt indult eljárásban a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény rendelkezései az irányadóak.

4. § A 2. §-ban meghatározott nem rendeltetésszerű felületképzés miatti helyreállítási, ill. kártérítési kötelezettség megállapítására az egyéb jogszabályok vonatkozó rendelkezései az irányadóak.

5. § E rendelet 2006. január 1-jén lép hatályba.”

III.

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 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 alkot önkormányzati rendeletet. A Szabs.tv. 1. § (1) bekezdése szerint önkormányzati

rendelet is nyilváníthat jogellenes cselekményt szabálysértéssé. Ez a felhatalmazás azonban nem korlátlan, az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezések és a Szabs.tv., valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseivel való összhang követelményét a Szabs.tv. 169. § (2) bekezdése konkrétan is megfogalmazza, miszerint az önkormányzatok 2000. március 1-jéig voltak kötelesek felülvizsgálni az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket, és azokat, amelyek a törvény, illetve a kormányrendelet rendelkezéseivel nem voltak összhangban, vagy csak megismételték a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott szabálysértési tényállást, hatályon kívül kellett helyezniük.

Az Ör. szabálysértéssé nyilvánítja és harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal rendeli sújtani azokat, akik közterületről látható, vagy közterületen lévő építményen, épületen, műtárgyon, közterületi berendezési tárgyon, helyi tömegközlekedési járműveken és művészeti alkotásokon ún. nem rendeltetésszerű felületképzést hajtanak végre. Az Ör. szerint a nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti) a festékekkel, filctollal, festékszóróval, alvázvédővel vagy bármilyen más felületképző anyaggal létrehozott képi, grafikus vagy szöveges felületképzés és ábrázolás, mely nem az építmény, műtárgy, berendezési tárgy rendeltetésszerű használatához szükséges. A Szabs.tv. 157. § (1) bekezdés b) pontja értelmében aki húszezer forintot meg nem haladó kárt okozva szándékos rongálást követ el százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. A Szabs.tv. 157. § (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy aki műemléket, muzeális tárgyat, az államhatárt, a megye-, város-, községhatár vagy a birtokhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jelet, tömegközlekedési vagy távközlési eszközt, közúti jelzést, továbbá parkot vagy az ahhoz tartozó felszerelést gondatlanul megrongálja, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az Alkotmánybíróság megállapította: az Ör.-ben szabálysértéssé nyilvánított elkövetési magatartás – falfirkával és graffitivel való rongálás – megvalósítja a Szabs.tv.-ben meghatározott rongálást is. Az Ör. ekként nem csak, hogy nincs összhangban a Szabs.tv.-nyel, de az azonos cselekmény és az eltérő büntetési tétel miatt ellentétes is a Szabs.tv. vonatkozó rendelkezéseivel. A Szabs.tv.-nyel való ellentétet nem oldja fel az Ör.-nek az „amennyiben cselekményével súlyosabb cselekményt nem valósít meg” kitétele sem, mivel az kizárólag a Btk. tekintetében értelmezhető. A törvénysértő önkormányzati rendelet az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti [101/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1427.]. Mivel az Ör. kizárólag a falfirkák szabálysértéssé nyilvánításáról és szankcionálásáról szól, ezért az Alkotmánybíróság – az indítvány alapján – az Ör. egészét megsemmisítette. A megsemmisítésre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt további alkotmányellenességet, eddigi következetes gyakorlata alapján [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] nem vizsgálta.

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

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 541/H/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

124/2009. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Nagykőrös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által az építményadó bevezetéséről alkotott 23/2006. (XI. 17.) ÖT rendelet 6. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2010. január 1-jei hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Két indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, amelyben az indítványozók a Nagykőrös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által az építményadó bevezetéséről alkotott 23/2006. (XI. 17.) ÖT rendelet (a továbbiakban: Ör.) 6. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik.

Az egyik indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (2) bekezdése alapján a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője, aki azt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy a vitatott rendelkezéssel kapcsolatos törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. A másik indítványozó magánszemély.

Tekintettel arra, hogy az indítványozók ugyanazon jogszabály rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányossági problémát vetnek fel azonos alkotmányossági indokok alapján, az Alkotmánybíróság az ügyeket – 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 az indítványokat egy eljárásban bírálta el.

Az Ör. vitatott szabálya eltérő adómértéket állapít meg a 30 m²-nél kisebb, illetőleg a 30 m²-nél nagyobb nem lakás céljára szolgáló építményekre. Az indítványozók álláspontja szerint ez a szabályozás ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 7. § e) pontjának azon rendelkezésével, mely szerint a vállalkozók üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó megállapítása során kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg településen belüli földrajzi elhelyezkedése alapján állapítható meg differenciált adómérték.

A Hatv.-nyel ellentéte miatt a vitatott szabály sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által hivatkozott rendelkezése:

44/A. §

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

2. A Hatv.-nek az indítványokban felhívott 7. § e) pontja az alábbi szabályokat tartalmazza:

„e) a vállalkozó (52. § 26. pont) üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó, továbbá a vállalkozók kommunális adója és a helyi iparüzési adó megállapítása során – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a 6. § d) pontja nem alkalmazható. A vállalkozók kommunális adója és a helyi iparüzési adó esetén adónemenként egy adómérték alkalmazható. A vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó, telke utáni telekadó alapjának alapterület szerinti megállapítása esetén kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg a településen belüli földrajzi elhelyezkedése alapján állapítható meg differenciált adómérték.”

3. Az Ör. 6. §-ának vitatott rendelkezései:

„(1) 30 m² alapterületig 200 Ft/m² /év

(2) 30 m² feletti építménynél 600 Ft/m²/év 2007. január 1-jétől,

700 Ft/m²/év 2008. január 1-jétől,

800 Ft/m²/év 2009. január 1-jétől,

900 Ft/m²/év 2010. január 1-jétől.”

III.

Az indítványok megalapozottak.

A helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit a Hatv. szabályozza.

A képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog és e tárgyban rendeletalkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a állapítja meg. A Hatv. e szabályai alapján a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § *c)* pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró-képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A Hatv. 6. § *d)* pontja felhatalmazza az önkormányzatot arra, hogy a törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményekkel bővítse. A törvény e szabályai lehetőséget adnak a helyi önkormányzatoknak helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket, azonban ezt a mérlegelési jogkörét csak a Hatv. keretei között gyakorolhatja. A Hatv. 7. §-a a képviselő-testületet a helyi adópolitika alakításában megillető e széles döntési szabadságot korlátozó szabályokat állapít meg. E 7. § *e)* pontjában meghatározott rendelkezések korlátozzák a képviselő-testület adómegállapítási jogkörét a vállalkozók üzleti célokat szolgáló épületei, épületrészei utáni építményadó tekintetében. A Hatv. e szabálya kimondja, hogy ebben az esetben a 6. § *d)* pontja nem alkalmazható, azaz a képviselő-testület a Hatv.-ben szabályozottakon túl nem állapíthat mentességeket, kedvezményeket, és az adó mértékének megállapítása során kizárólag az adótárgy fajtája, illetőleg településen belüli elhelyezkedése alapján differenciálhat. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat rendeletében nem állapíthat meg a vállalkozók egyes csoportjai számára adóelőnyt jelentő rendelkezéseket az adó mértékének megállapítása során, az adómérték differenciálása során csak a törvényben meghatározott, az épület értékét befolyásoló tényezőket veheti figyelembe.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 6. § (1)–(2) bekezdésének megalkotásakor a képviselő-testület

túllépte adómegállapítási jogkörének a Hatv.-ben meghatározott kereteit.

Az Ör.-ben szabályozott építményadó fizetési kötelezettség a nem lakás céljára szolgáló építményekre terjed ki. A nem lakás céljára szolgáló építmények köre magába foglalja a vállalkozók üzleti célokat szolgáló épületeit. Így, amikor az Ör. vitatott szabálya az épületek alapterületétől függően állapít meg különböző adómértékeket, ez a különbségtétel kiterjed a vállalkozók üzleti célt szolgáló épületei után fizetendő adóra is. Az adómértékeknek ez a szabályozása kedvezményt, adóelőnyt nyújt a vállalkozók egy csoportja, a tevékenységüket 30m²-nél kisebb épületben, épületrészben végző vállalkozók számára. Ezért az ellentétes a Hatv. 7. § *e)* pontjába foglalt, az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozó rendelkezéssel, mely szerint a képviselő-testület a vállalkozó üzleti célt szolgáló épülete, épületrésze utáni építményadó mértékének megállapítása során kizárólag az adótárgyak fajtája, illetőleg a településen belüli elhelyezkedése alapján tehet különbséget.

Az önkormányzati rendeletnek a törvénnyel ellentétes szabályozása az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését is sérti, amely kimondja, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 6. § (1)–(2) bekezdése alkotmányellenes, ezért 2010. január 1-jei hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános szabályként a határozat közzétételének napján veszti hatályát. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése azonban lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság ettől eltérő időpontban határozza meg az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha azt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke megkívánja. Az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság védelmére, valamint arra tekintettel, hogy a megsemmisített szabályok helyett a képviselő-testületnek új szabályokat kell alkotnia – a megsemmisítés időpontját 2010. január 1-jében, a következő adóév kezdetében határozta meg.

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

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1391/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

125/2009. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Baja Város Önkormányzata Képviselő-testületének Baja Város Helyi Építési Szabályzatáról (HÉSZ) szóló 8/2008. (II. 29.) rendeletének 4. § (1) bekezdése 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.

A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) törvényességi észrevételt tett Baja Város Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) az általa elfogadott, a Baja Város Helyi Építési Szabályzatáról (HÉSZ) szóló 8/2008. (II. 29.) rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 4. § (1) bekezdésére. Ez a rendelkezés a belterületi határ módosítása kapcsán a következő eljárást rögzíti: „az ingatlan-nyilvántartási térképeken rögzített mindenkori belterületi határ módosításához a város képviselő-testületének határozati hozzájárulása szükséges, s ebben a határozatban rögzítendő a belterületbevonás feltételei.” A hivatalvezető ellenőrzése során megállapította, hogy ez a rendelkezés törvénysértő több okból. Ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) a településrendezésre vonatkozó szabályaival, a településszerkezeti terv kötelező tartalmi elemeiről rendelkező 11. § (2) bekezdésével, a 2. § 11. pontjával, a 12. § (5) bekezdésével, a 9. §-ában meghatározott eljárással, mivel a belterületi határ módosítását kivonja a rendeletalkotás köréből és képviselő-testületi határozattal teszi lehetővé. A hivatalvezető a HÉSZ más részére is tett törvényességi észrevételt, amelyeket a Képviselő-testület elfogadott, a HÉSZ 4. § (1) bekezdésére tett törvényességi észrevételt viszont nem fogadta el. Arra hivatkozott, hogy ez a rendelkezés 1994. óta van hatályban, azt korábban a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal nem kifogásolta, továbbá van olyan szakmai vélemény, amely e megoldást helyesnek ítéli. Mivel a Képviselő-testület a törvényességi észrevételt nem fogadta el, a hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a támadott rendelkezés megsemmisítését.

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

„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 településtartás biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

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

3. Az Étv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kiemelt hasznosításának elősegítése.

(...)

(3) A településrendezés eszközei:

a) a településfejlesztési koncepció, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapít meg (2. § 27. pont);

b) a településszerkezeti terv, amelyet az önkormányzati településfejlesztési döntés figyelembevételével a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és határozattal állapít meg (2. § 28. pont);

c) a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg (2. § 11. és 20. pont).”

„9. § (1) A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá a külön jogsza-

bályban meghatározott fogalmak és jelkölcsök alkalmazásával kell elkészíteni.

(2) A településrendezési eszköz kidolgozása előtt – beazonosítható módon – meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell:

a) a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét,

b) az érintett települési önkormányzati szervek bevonását az előkészítésbe úgy, hogy azok írásban ismertethessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli ütemezését,

c) az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott államigazgatási szervek megkeresését oly módon, hogy azok véleményt nyilváníthassanak és ismertethessék

ca) a rendezési feladat ellátásához szükséges – nyilván tartásuk részét képező – mindazon adatokat, amelyek a rendezés alá vont területtel kapcsolatosak, továbbá

cb) a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelmények érvényre juttatásának feltételeit.

(3) A készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek (főpolgármesternek) – külön jogszabályban meghatározottak szerint – véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdek-képviselői szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, amelyek 22 munkanapon belül adhatnak írásos véleményt.

(4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.

(5) Azt az érdekeltet, aki a véleményezési eljárás során írásbeli – államigazgatási szerv esetében jogszabályon alapuló – véleményt nem adott, vagy adott, de az egyeztető tárgyaláson szabályos meghívás ellenére nem vett részt, a továbbiakban kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni. A (6) bekezdés szerinti, helyben szokásos módon történő közzététel időtartama alatt érkező észrevételeket a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell.

(6) A véleményezési eljárás befejezése után a településrendezési eszközöket az elfogadásuk előtt – a (3)–(4) bekezdés alapján beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel

és azok indokolásával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónappal a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek, továbbá meg kell küldenie szakmai véleményezés céljából:

a) a főváros, a fővárosi kerület, a megyei jogú város igazgatási területének egészére egyszerre készített szabályzatot és terveket a jogszabályban meghatározott állami főépítész (a továbbiakban: állami főépítész) útján a miniszternek, a fejlesztési koncepciókat a településfejlesztéért és településrendezésért felelős miniszternek,

b) egyéb szabályzatot és terveket az állami főépítésznek.

A miniszter 90, az állami főépítész 30 napon belül, a 9/A. § szerinti esetekben 15 napon belül adhat véleményt; ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy véleményét egyetértőnek kell tekinteni. A véleményt a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell.

(7) A településrendezési eszköz a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el. A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek – a 9/A. §-ban meghatározott esetek kivételével – legkorábban az elfogadásuktól számított 60. napon léptethetők hatályba.

(8) A polgármester (főpolgármester) az elfogadást követően 10 munkanapon belül gondoskodik a helyi építési szabályzat, a településrendezési tervek és a beérkezett vélemények figyelembe nem vétele indokolásának – amennyiben ennek az információtechnológiai feltételei fennállnak, az önkormányzat honlapján való – közzétételéről. A polgármester (főpolgármester) az elfogadást követően 10 munkanapon belül megküldi a helyi építési szabályzatot, a településrendezési terveket és a beérkezett vélemények figyelembe nem vételének indokolását az azok véleményezésében részt vett államigazgatási szerveknek és szakmai vizsgálat céljából az állami főépítésznek. Ha a véleményezési eljárásban részt vett vélemény-nyilvánításra jogosult államigazgatási szervek azt észlelik, hogy a települési önkormányzat nem vette figyelembe jogszabályon alapuló véleményüket, úgy e kérdésben kialakított álláspontjukról 15 munkanapon belül tájékoztatják az állami főépítészt.

(9) A megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásaik során érvényesíteniük kell. Az (1)–(9) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a (10) bekezdésben foglalt kivételekkel a településrendezési eszköz módosítása esetén is alkalmazni kell.

(10) Nem kell alkalmazni a (2)–(7) bekezdésben foglalt rendelkezéseket

a) a településrendezési eszköz

aa) magasabb szintű jogszabály rendelkezésével ellentétes rendelkezésének, előírásának hatályon kívül helyezése, vagy

ab) nem településrendezési szabályozási körbe tartozó előírásának hatályon kívül helyezése, illetve

b) az Étv. 57. § (4) bekezdésében meghatározott helyi védettség megszüntetése esetében.”

„9/A. § A településrendezési eszköz módosítása esetén a 9. § (3) bekezdés szerinti véleményeztetés elhagyható, ha

a) a módosítás

aa) nem érinti a település fő infrastruktúra hálózatát, alapvető zöldfelületi rendszerét, morfológiáját, védett természeti értékeit, a kulturális örökség védelmét és nem növeli felhasználási intenzitását,

ab) területfelhasználási változást nem jelent, és

ac) már a 9. § (2) bekezdés szerinti véleményeztetéshez részletesen kidolgozásra került és véleményeztetése megtörtént, vagy

b) a módosítás elírás javítása érdekében történik.

(4) A településszerkezeti terv esetében az előzetes véleményt kérő dokumentációnak a 9. § (2) bekezdésében előírtakon túlmenően tartalmaznia kell a szerkezeti terv módosítása esetén az azt szükségessé tévő településfejlesztési döntést, valamint tájékoztatásul az elfogadott településfejlesztési koncepciót is.”

„11. § (1) A településszerkezeti terv a település közigazgatási területére készül és rajzi, valamint szöveges munkarészből áll. A településszerkezeti terv – rajzi és szöveges – munkarészei a megállapításukról szóló határozat mellékletei. A tízévenkénti szükséges felülvizsgálat során az időközben történt módosításokat a felülvizsgált egységes terven át kell vezetni.

(2) A településszerkezeti tervet a település nagyságának megfelelő méretarányú térképen kell ábrázolni. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a bel- és külterületeket, a beépítésre szánt, illetve a beépítésre nem szánt területeket, azok tagozódását, a település szerkezetét meghatározó műszaki infrastruktúra-hálózatokat (főútvonalakat, gyűjtőutakat, közüzemi közmű-gerincvezetéseket, hírközlő hálózat fő elemeit), a települési szintű és a városrész szintű közparkokat, a terv léptékében ábrázolható védett, az e tervvel védelemre tervezett és védőterületeket. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a rehabilitációra kijelölt, valamint a funkciójában megváltoztatásra szánt (fejlesztési) területeket.

12. § (1) A szabályozási terv a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet.

(2) Szabályozási tervet kell készíteni minden esetben:

a) az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területekre, illetőleg

b) a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőterület, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint

c) minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi.

(3) A szabályozási tervnek a jóváhagyott településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie, eltérés szükségessége esetén a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell.

(4) A szabályozási tervet a szükséges vízszintes, magassági és egyéb adatokat tartalmazó olyan méretarányú térképen kell ábrázolni, hogy annak megállapításai az egyes

telkekre, építési területekre és közterületekre egyértelműen értelmezhetőek legyenek.

(5) A szabályozási tervnek tartalmaznia kell:

a) a bel- és külterületek lehatárolását (belterületi határvonal),

b) a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek, övezetek) lehatárolását,

c) az egyes területrészekben belül a közterületek és az egyéb területek elkülönítését,

d) a közterületeken belül a különböző célokat szolgáló területeket (közút, köztér, közpark stb.),

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

(2) A helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább:

a) a bel- és külterület(ek) lehatárolását (belterületi határvonal),

b) a beépítésre szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek) lehatárolását, azok felhasználásának, beépítésének feltételeit és szabályait.”

4. A HÉSZ támadott rendelkezése:

„Belterületi határvonal módosítása

4. §

(1) Az ingatlan-nyilvántartási térképeken rögzített, mindenkori belterületi határ módosításához a város képviselőtestületének határozati hozzájárulása szükséges, s ebben a határozatban rögzítendő a belterületbe vonás feltételei is.

(2) A belterületbe vonni azokat a telektömböket vagy telekcsoportokat lehet, melyek a város belterületéhez közvetlenül kapcsolódnak.”

III.

Az indítvány megalapozott.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok általános feladatai között kiemeli a településrendezést. A településrendezés részletes szabályait az Étv. határozza meg.

A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának a megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése [Étv. 7. § (1) bekezdése].

A településrendezés eszköze a településfejlesztési koncepció, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapít meg; továbbá a településszerkezeti terv, amelyet az önkormányzati településfejlesztési döntés figyelembevételével a képviselő-testület dolgoztat ki és határozattal fogad el; valamint a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és rendelettel állapít meg [Étv. 7. § (3) bekezdés].

Az Étv. alapján tehát a helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet a képviselő-testületnek rendeletben kell megállapítania. A rendeleti – a jogszabályi – forma szükségképpen következik abból, hogy az építés helyi rendjének biztosítása érdekében az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket állapít meg a helyi építési szabályzat [Étv. 13. § (1) bekezdés].

A szabályozási tervnek és a helyi építési szabályzatnak is tartalmaznia kell a bel- és külterület lehatárolását [Étv. 12. § (5) bekezdés és a 13. § (2) bekezdése a) pont]. Mindkét tervnek törvényi kötelező tartalmi eleme tehát a bel- és külterület lehatárolása, ami a megalapozó településszerkezeti tervnek is része. Miután a belterületi határvonal meghatározása az érintett állampolgárok jogait, kötelezettségeit közvetlenül érinti, ezért a belterületi határvonalat önkormányzati rendeletben kell meghatározni, következésképpen a határvonal módosítása is kizárólag rendelettel történhet.

Az Alkotmány és az Ötv. az önkormányzati rendeletalkotás alapvető, garanciális szabályait tartalmazza, a rendeletalkotás eljárását keretjellegetően állapítja meg. Az Étv. előírásából azonban kitűnik, hogy az önkormányzatok településrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Étv. 9. §-a, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít. [7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756-757.] A helyi építési szabályzat és a szabályozási terv az Étv. 9. §-ában előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el. Az Étv. 9. § (9) bekezdése külön is kiemeli, hogy a véleményeztetési eljárást a településrendezési eszköz – jelen esetben a HÉSZ – módosítása esetén is alkalmazni kell.

A HÉSZ támadott 4. § (1) bekezdése a belterületi határvonal módosítását képviselő-testületi határozattal teszi lehetővé, ami ezért több okból ellentétes törvénnyel. Önkormányzati rendelet képviselő-testületi határozattal nem, csak önkormányzati rendelettel módosítható. A belterületi határvonalról kötelezően a HÉSZ rendelkezik, az a HÉSZ kötelező tartalmi eleme, ezért a belterületi határvonal a HÉSZ rendelettel való módosításával történhet.

A HÉSZ 4. § (1) bekezdése a fentiekből is következően ellentétes az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontjával, a 9. § (9) bekezdésével, a 11. § (2) bekezdésével, a 12. § (5) bekezdés a) pontjával, a 13. § (1) és (2) bekezdésével. A HÉSZ 4. § (1) bekezdése a fenti törvényi rendelkezésekkel való ellentéte következtében az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette a határozata közzétételének napjával.

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

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1183/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

126/2009. (XII. 17.) 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 Tata Város Önkormányzati Képviselő-testületének a távhőszolgáltatásról szóló 25/2007. (VII. 1.) rendelete 17/A. § (3)–(4) bekezdése, 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdése, valamint 18. § (6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – miután törvényességi észrevételének a képviselő-testület nem adott helyt – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Tata Város Önkormányzati Képviselő-testületének a távhőszolgáltatásról szóló 25/2007. (VII. 1.) rendelete (a to-

vábbiakban: Ör.) 17/A. § (3)–(4) bekezdése, 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdése, valamint 18. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A hivatalvezető szerint az Ör. támadott rendelkezései magasabb szintű jogszabályokba ütköznek, s ezért sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, valamint ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvével.

1. Az Ör.-nek az indítványozó által támadott 17/A. § (3)–(4) bekezdése, illetve 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdése a távfűtésről történő leválásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. E rendelkezésekkel kapcsolatban az indítványozó azt állította, hogy a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.), valamint e törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tsztvhr.) nem hatalmazza fel a helyi önkormányzatot arra, hogy a távfűtésről történő leválást, a közüzemi szerződés felmondása kapcsán a szolgáltató és a felhasználó jogait és kötelezettségeit rendeletében szabályozza. Felhatalmazás hiányában pedig a helyi önkormányzat a magasabb szintű jogszabályok (Tszt., Tsztvhr.) által szabályozott tárgykörben nem alkothat rendeleti szabályozást.

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a Tszt. 37. § (1) bekezdése alapján általános, míg a 37. § (3) bekezdése szerint egyedi közüzemi szerződés jön létre. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 226. § (1) bekezdése értelmében: „jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek”. Ezzel kapcsolatban az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Ptk. alkalmazásában a helyi önkormányzat rendelete a Ptk. 685. § a) pontja értelmében, vagyis csak „törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között” minősül jogszabálynak. Ennek következtében a helyi önkormányzat kizárólag erre vonatkozó törvényi felhatalmazás alapján lenne jogosult rendeletében a Tszt. által szabályozott szerződéses viszonyokba beavatkozni.

Minderre tekintettel a hivatalvezető kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Ör. 17/A. § (3)–(4) bekezdését, illetve 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdését – magasabb szintű jogszabályba ütközésük miatt – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése és 2. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

2. Az indítványozó kifogásolta az Ör. 18. § (6) bekezdését is, mely meghatározza, hogy a „távhőszolgáltatás fejlesztésére kijelölt területek határán belül” „minden új létesítmény kialakításakor, vagy a már meglévő energiaellátó rendszer átalakításakor” „helyi emisszióval nem járó rendszereket kell alkalmazni”. Ezzel kapcsolatban az indítványozó hivatkozott a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 48. § (1) bekezdésére, mely kizárólag arra ad felhatalmazást, hogy „a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a fővárosi önkormányzat

esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat” határozzon meg. Bár a helyi önkormányzatok a Kvtv. alapján jogosultak arra, hogy a más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozzanak meg, de az indítványozó szerint e törvényi felhatalmazás csak a magasabb szintű jogszabályok (Tszt., Korm.r.1. stb.) keretei között ad a helyi önkormányzatoknak rendeletalkotási hatáskört. A helyi önkormányzat túllépte a Kvtv. által biztosított rendeletalkotási hatáskörét akkor, amikor a távhőszolgáltatás fejlesztésére kijelölt területek határán belül minden új létesítmény kialakításakor, vagy a már meglévő energiaellátó rendszerek átalakításakor kötelezővé tette a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását.

A hivatalvezető egyebekben hivatkozott arra, hogy a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 23. § (3) bekezdés a) pontja a települési önkormányzat jegyzőjét hatalmazza fel, hogy „környezetvédelmi hatósági hatáskörében az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés; a családi ház, illetve az egy vagy több lakás ellátására szolgáló, az 500 kW névleges bemenő hőteljesítményt meg nem haladó tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezés (a továbbiakban együtt: háztartási tevékenység) forrásaival”, kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi ügyekben eljárjon. A Korm.r. 23. § (4) bekezdés i) pontja alapján „a település jegyzője a hatáskörébe tartozó légszennyező részére határozattal – külön jogszabályban meghatározott – kibocsátási határértéket írhat elő”. E rendelkezésekre tekintettel a hivatalvezető szerint a helyi önkormányzat képviselő testülete a jegyző hatáskörébe tartozó kérdéseket nem szabályozhatja, hatáskörét nem vonhatja el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
 - „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
 - „44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:
 - a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül, (...)
 - (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. Az Ör. érintett rendelkezései:
 - „17/A. § (3) A felhasználó a közüzemi szerződés felmondása iránti szándékát írásban köteles a távhőszolgáltató

tónak bejelenteni. A távhőszolgáltató 15 napon belül köteles a felmondás feltételeiről, az előírt eljárásról a felhasználót írásban tájékoztatni. Felmondás esetén a távhőszolgáltató a Tszt. 38. § (2) bekezdésében előírt feltételek meglétét jogosult vizsgálni.

(4) Amennyiben a felhasználási helyet magában foglaló ingatlan több tulajdonosa van (társasház, szövetkezeti ingatlan, a Ptk. 139. §-a szerinti közös tulajdon) a felhasználó köteles biztosítani a Tszt. 38. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltaknak megfelelő hozzájárulások meglétét és erről köteles a távhőszolgáltató részére felelős nyilatkozatot tenni.”

„17/B. § (1) A Tszt. 38. § (5) bekezdésében foglaltak az egyedi közüzemi szerződés módosítására is irányadóak.

(4) Épületrész leválása esetén meg kell szüntetni az épületrészben a távhő igénybevételének lehetőségét. A hőleadó berendezéseket le kell választani az épület felhasználói rendszeréről és az átmenő vezetékeket hőszigeteléssel, kell ellátni. Ezzel egyidőben az épület üzemben maradó felhasználói berendezésein – beleértve a hőközpontot is – az annak megfelelő működését biztosító, a leválasztás miatt szükséges átalakításokat, beszállításokat is el kell végezni. Az előzőek megvalósításához szükséges munkálatokat az ingatlantulajdonos tulajdonában lévő felhasználói berendezéseken a felhasználó köteles elvégeztetni.

(5) A (4) bekezdésben foglalt munkálatokról a felhasználó arra jogosult által készített tervet és műszaki leírást köteles a távhőszolgáltató rendelkezésére bocsátani, amelyeknek az épület teljes fűtési rendszerére ki kell terjednie. Az épület üzemben maradó fűtési rendszerét – beleértve a hőközpontot is – érintően a tervnek tartalmaznia kell a megváltozott hőszükséglet mértékére vonatkozó számításokat, a leválasztás miatt szükséges átalakításokat, a beszállítási tervet. Amennyiben a terv szerint az átalakítás jogszabályba, műszaki előírásba ütközik, vagy más felhasználó, díjfizető részére való szolgáltatást akadályozza, a távhőszolgáltató 15 napon belül köteles álláspontját a felhasználóval írásban közölni. A terv módosítása a felhasználó feladata.”

„18. § (6) A távhőszolgáltatás fejlesztésére kijelölt területek határán belül, – amelyeket a 4. sz. melléklet tartalmaz – minden új létesítmény kialakításakor, vagy a már meglévő energiaellátó rendszer átalakításakor a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet rendelkezései alapján a helyi emisszióval nem járó rendszereket kell alkalmazni.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a, valamint az Ötv. 16. §-a határozza meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy a helyi képviselő-testü-

let rendelete nem lehet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot.

Az Alkotmánybíróság 21/2009. (II. 26.) AB határozatában, 22/2009. (II. 26.) AB határozatában, illetve 59/2009. (V. 22.) AB határozatában – a Tszt.-t Tszt.2.-ként megjelölve – kifejtette:

„A távhőszolgáltatás helyi közszolgáltatás, a Tszt.2. 6. § (1) bekezdése alapján a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátásának biztosítása a települési önkormányzat kötelezettsége. Így, mint minden közüzemi szolgáltatásra, a távhőszolgáltatásra is irányadóak a polgári jognak a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó általános érvényű jogszabályi előírásai, és a távhőszolgáltatás sajátosságaira tekintettel a szolgáltatás biztonságának, a fogyasztók érdekeinek védelmében, valamint más energiaellátást szabályozó jogszabályi előírásokkal való összhang biztosítása érdekében külön törvény, a Tszt.2. határozza meg a távhőszolgáltatás speciális szabályait. A távhőszolgáltatás biztosítása tehát olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.

A települési önkormányzat rendeletalkotási hatáskörébe tartozó szabályozási tárgyköröket a Tszt.2. 6. § (2) bekezdése, valamint 52. § (2) bekezdése határozza meg, a 60. § (3) bekezdése kifejezetten kimondja azt is, hogy a képviselő-testület e szabályok keretei között alkot rendeletet.

A Tszt.2. 6. § (2) bekezdés c) pontja alapján a képviselő-testület arra rendelkezik felhatalmazással, hogy rendeletében kijelölje azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegőtisztaság-védelmi szempontok alapján a távhőszolgáltatás fejlesztése célszerű. A Tszt.2. rendeletalkotási felhatalmazást tartalmazó rendelkezései alapján a képviselő-testületnek arra nincs felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét és megtiltsa a közüzemi szerződés felmondását.

A távhőszolgáltatás – különösen a lakossági felhasználók tekintetében – természetes monopolhelyzetet élvező szolgáltatás, ezért a távhőszolgáltatás szabályozásában kiemelt szerepe van a fogyasztók védelmének.

Amint arra a Tszt.2. indoklása is rámutat, a fogyasztóvédelem egyik fontos eleme a szolgáltatás igénybevevőjének az a joga, hogy a közüzemi szerződést felmondhatja. Ezért a Tszt.2. a felhasználó jogaként szabályozza az általános közüzemi szerződés felmondását, azzal, hogy a 38. §-a részletesen szabályozza a felmondás feltételeit, ezzel biztosítva azt, hogy a szerződés felmondása más felhasználók jogait ne korlátozza, azok tulajdonában kárt ne okozzon, illetőleg ne veszélyeztesse a szolgáltatói és a felhasználói rendszer zavartalan működését. A Tszt.2. ugyanezen §-a lehetőséget ad a törvényi feltételek betartása mellett, távhővel ellátott

épületben, épületrészben a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetésére is.” (ABK 2009. február, 147, 150.; 151, 153.; 2009. május, 580, 582–583.)

Az Alkotmánybíróság tehát korábbi határozataiban a Tszt. rendelkezései alapján megállapította, hogy a távhőszolgáltatás biztosítása olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll, s ezért a helyi önkormányzat képviselő-testületét csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga. A Tszt. rendelkezései alapján a képviselő-testületnek nincs arra felhatalmazása, hogy rendeletében kötelezővé tegye a távhőszolgáltatás igénybevételét és megtiltsa a közüzemi szerződés felmondását.

2. Az Ör. 17/A–17/B. §-ai a távfűtésről történő leválást szabályozzák. Ezen belül az Ör. 17/A. § (3) bekezdése a közüzemi szerződés felmondásának feltételeit határozza meg. Az Ör. 17/A. § (4) bekezdése a felhasználót kötelezi arra, hogy a szerződés felmondásához szükséges hozzájárulásokat beszerezze, s erről a távhőszolgáltató részére felelős nyilatkozatot tegyen. Az Ör. 17/B. § (1) bekezdése az általános közüzemi szerződés módosítására vonatkozó törvényi feltételeket [Tszt. 38. § (5) bekezdés] az egyedi közüzemi szerződésre is kiterjeszti, ezáltal korlátozva az egyedi közüzemi szerződés módosításának lehetőségét. Az Ör. 17/B. § (4)–(5) bekezdése az épületrész leválását köti feltételekhez: munkálatok elvégzéséhez, illetve e munkálatokról terv és műszaki leírás készítéséhez, melyek költségeit a felhasználóra hárítja.

Az Ör. 17/A–17/B. §-a tehát a távhő felhasználói számára olyan kötelezettségeket, illetve feltételeket állapít meg, amelyek megnehezítik a távfűtésről történő leválást, illetve a közüzemi szerződés módosítását, ezáltal korlátozza a hőellátó rendszerek kialakítását, illetve átalakítását.

Az Alkotmánybíróság 59/2009. (V. 22.) AB határozatában megállapította: „A Tszt. fentiekben hivatkozott 6. § (2) bekezdése, 52. § (2) bekezdése, illetve 60. § (3) bekezdése alapján a helyi képviselő-testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy rendeletében a hőellátó rendszerek kialakítását, átalakítását korlátozza, s az érintettek számára távhőszolgáltatás igénybevételét tegye kötelezővé.” (ABK 2009. május, 580, 583.) Erre figyelemmel az Ör. 17/A–17/B. §-ai, melyek a távhő felhasználói számára megnehezítik a távfűtésről történő leválást, valamint a közüzemi szerződés módosítását, s ilyenformán kötelezettséget teremtenek a távhőszolgáltatás igénybevételére, ellentétesek a Tszt. 38. §-ával, mely a felhasználó jogaként szabályozza az általános, illetve az egyedi közüzemi szerződés felmondását, a távhőszolgáltatás vételezésének megszüntetését. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör.-nek a Tszt. szabályaival ellentétes 17/A–17/B. §-ai az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek, s erre figyelemmel az Ör. e rendelkezéseit megsemmisítette.

3. Az Ör. 18. §-ának a hivatalvezető által támadott (6) bekezdése szerint a „távhőszolgáltatás fejlesztésére kijelölt területek határában belül, – amelyeket a 4. sz. melléklet tartalmaz – minden új létesítmény kialakításakor, vagy a már meglévő energiaellátó rendszer átalakításakor a leve-

gő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet rendelkezései alapján a helyi emisszióval nem járó rendszereket kell alkalmazni.”

Az Ör. e rendelkezése szinte szó szerint megegyezik azzal a helyi önkormányzat által alkotott rendelkezéssel, amelyet az Alkotmánybíróság 59/2009. (V. 22.) AB határozatában (ABK 2009. május, 580.) magasabb szintű jogszabályba (Tszt.) ütközés miatt az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján megsemmisített. E korábbi határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi önkormányzat nem kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletében bizonyos energiaellátó rendszerek, így például a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását kötelezővé tegye. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a helyi emisszióval nem járó energiaellátó rendszerek alkalmazására való kötelezés elsősorban a távhőszolgáltatás igénybevételére vonatkozó kötelezettséget tartalmaz, hiszen a távhővel ellátott területeken gyakorlati okokból legtöbbször egyedül a távhőszolgáltatás képez helyi emisszióval nem járó hőenergia-ellátást. Mindezek alapján az Ör. 18. § (6) bekezdése, amely meghatározott, távhővel ellátott területen helyi emisszióval nem járó rendszerek, s közvetve távfűtés igénybevételére kötelez, ellentétes a Tszt. 38. §-ában foglalt rendelkezéssel, mely a felhasználó jogaként állapítja meg a közüzemi szerződés felmondását, a távhőszolgáltatás igénybevételének megszüntetését. Ezért az Ör.-nek a Tszt.-vel ellentétes 18. § (6) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, s erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ör. e rendelkezését megsemmisítette.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 17/A. § (3)–(4) bekezdése, 17/B. § (1) és (4)–(5) bekezdése, valamint 18. § (6) bekezdése alkotmányellenességét a fentiek alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezéssel [az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével] fennálló ellentétet már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

Az Ör. megsemmisített rendelkezései az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 42. § (1) bekezdése alapján e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzététele napján vesztek hatályukat.

Budapest, 2009. december 15.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 345/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI**483/B/2001. 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 Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 105. §-a, 106. §-a és 119. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 105. §-ának – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2001. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Mtm.) 13. §-ával megállapított, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 105. §-a alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában.

1.1. Az egyik indítványozó álláspontja szerint alkotmányellenes az Mt., valamint az Mtm. 13. §-ával megállapított Mt. 105. §-a, mivel az a korábban hatályos Mt. rendelkezéseiben szereplő „helyettesítési díj” intézményét nem tartalmazza. Ugyanakkor az Mtm. 27. § (3) bekezdése – teljesen új szabályozásként – felvette azt a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 24. §-ának új tartalmaként. Az Mt. és a Kjt. helyettesítésre vonatkozó eltérő tartalmú szabályozása az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdését, mivel érvelése szerint az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalónak továbbra is el kell látnia „a munkaköri feladatai mellett más munkakörbe tartozó feladatokat is”.

1.2. Az indítványozó alkotmányellenesnek véli továbbá az Mtm. 14. §-ával megállapított Mt. 106. §-át. Az új szabályozás – szemben a korábbi, jóval kötöttebb kirendelési feltételeknél – a két munkáltatónak a foglalkoztatási feltételekről történő megállapodása alapján jön létre és – az in-

dítványozó nézete szerint – beavatkozik a munkáltató és a munkavállaló közötti jogviszonyba, megkerüli a munkaszerződésben foglaltakat, amikor – hivatkozik az indítványozó – jogellenesen másik kollektív szerződés hatálya alá rendeli a munkavállalót. A kirendelés Mtm. szerinti új szabályai alapján ugyanis a munkavállalóra – a másik munkáltatónál való foglalkoztatása alatt – a kirendelés helye szerinti munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződést kell alkalmazni a munka- és a pihenőidő tekintetében. Ezt az indítványozó ellentétesnek véli a munkavállaló szerződési szabadságával és az Alkotmány 70/B. §-ába ütközőnek tartja.

1.3. Az indítványozó kifogásolta továbbá az Mtm. 15. §-ával megállapított Mt. 119. §-át, amely szerint – a korábbi szabályozástól eltérően, ahol a munkarendet főszabályként a kollektív szerződés, míg ennek hiányában a munkáltató állapította meg – a munkarend, a munkaidőkeret, továbbá a napi munkaidő beosztásának szabályait a munkáltató állapítja meg, kivéve, ha erre nézve a kollektív szerződés, vagy a felek megállapodása rendelkezik. Az indítványozó érvelése szerint az új szabályozás a kollektív szerződés erejét meggyöngítette, mivel a korábban hatályos Mt. a munkarendről való megállapodást a kollektív szerződés olyan lényeges tartalmi elemének tekintette, amelynek hiányában a kollektív szerződés megkötésére nem is került sor. A módosítás álláspontja szerint visszaveti a kollektív szerződések szerepét, funkcióját és a legfontosabb tárgyalási, megállapodási jogát veszi el a munkavállalóktól és érdekképviseleti közösségeiktől. Mindezek alapján az Mt. 119. §-át az Alkotmány 70. § (1) bekezdésébe ütközését (az indítvány tartalma alapján azonban az Alkotmány 70/A. §-ába ütközését) állítja, mivel diszkriminatívnek véli, hogy az gyöngíti a kollektív szerződések erejét a munkáltatók javára a munkavállalókkal szemben, akik a szabályozás folytán legfontosabb érdekvédelmi jogosítványukat veszítették el. Az Alkotmánybíróság a kérelmet annak tartalma alapján az Alkotmány 70/A. §-ára tekintettel bírálta el.

2. Egy másik indítványozó az Mtm. 13. §-ával megállapított Mt. 105. §-át több szempontból is alkotmányellenesnek vélte. Indokolásában – összehasonlítva az Mt. korábbi és az új kiküldetésre vonatkozó szabályozását – kifejtette, hogy az új rendelkezések az állandó munkahelyen dolgozó munkavállalók jelentős részét hátrányosan érintik, mivel a „szokásosan” telephelyen kívül végzett munka még kiküldetésnek sem minősül és így a munkavállalók elesnek ezen munkavégzés esetén a korábbi szabályozás alapján nekik járó átlagkeresettől. Továbbá álláspontja szerint a módosítás a munkáltatókat ellenszolgáltatás és korlátozás nélkül kedvező helyzetbe hozza, míg a munkavállalók érvényes munkaszerződését annak közös megegyezéssel történő módosítása helyett egyoldalúan a munkáltató javára meg-

változtatja, azaz valójában ez a módosítás a munkaszerződés tartalmát egyoldalúan – a munkáltató javára és a munkavállaló kárára – változtatta meg. Ez véleménye szerint ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mivel megkülönbözteti a munkavállalókat a munkáltatókkal szemben. Egyben az új szabályozást ellentétesnek véli a polgári-, és munkajog azon fontos alapelveivel, mely szerint a szerződéseket nem lehet egyoldalúan módosítani. Álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiság elvével, valamint sérti az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett „Európai Emberi Jogi Charta” 14. és 17. Cikkében foglaltakat.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat 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 – tárgyi összefüggésükre tekintettel – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

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

2. Az Mt. indítvánnyal támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„105. § (1) A munkáltató gazdasági érdekből ideiglenesen, a szokásos munkavégzési helyén kívüli munkavégzésre kötelezheti a munkavállalót (kiküldetés). Ennek feltétele, hogy a munkavállaló ezen időtartam alatt is a munkáltató irányítása és utasításai alapján végezze a munkáját. Nem minősül kiküldetésnek, ha a munkavállaló a munká-

ját – a munka természetéből eredően – szokásosan telephelyen kívül végzi.

(2) Változó munkahely esetén szokásos munkahelynek a munkáltató azon telephelye minősül, ahol a munkavállaló munkáját a beosztása szerint végzi.

(3) Nem kötelezhető beleegyezése nélkül más helységben végzendő munkára a nő terhessége megállapításának kezdetétől gyermeke hároméves koráig. Ezt a rendelkezést megfelelően alkalmazni kell a gyermekét egyedül nevelő férfira is.

(4) Kiküldetés esetén a 83/A. § (2)–(3) bekezdésének rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

(5) Kiküldetés esetén – a felek eltérő megállapodása, illetve e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállalót a munkaszerződés szerinti munkabér illeti meg. Ha a munkavállaló a kiküldetés során, részben vagy egészben, munkakörébe nem tartozó feladatokat lát el, a munkavállalót megillető munkabér megállapítása tekintetében a 83/A. § (5)–(7) bekezdésének rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

(6) Belföldi kiküldetés esetén, ha az utazási idő a munkavállaló munkaidő-beosztása szerinti munkaidőn kívül esik, a munkavállalót – kollektív szerződés eltérő rendelkezése hiányában – személyi alapbére negyven százaléka illeti meg.

(7) A (6) bekezdés alkalmazása során utazási időnek minősül

a) személygépkocsival történő utazás esetén annak indulásától a megérkezéséig eltelt idő;

b) tömegközlekedési eszközzel történő utazás esetén annak indulásától a megérkezéséig tartó, valamint az átszállással töltött idő;

c) a tömegközlekedési eszköz megérkezésétől a kiküldetés szerinti munkavégzés megkezdéséig, valamint a munkavégzés befejezésétől a tömegközlekedési eszköz indulásáig eltelt idő.

(8) Kiküldetés esetén a jogszabály alapján járó költségterítésen túlmenően a munkáltató köteles a munkavállaló számára megfizetni a kiküldetés során felmerülő szükséges és igazolt többletköltségeket.”

„106. § (1) A munkavállaló a munkáltatók között létrejött megállapodás alapján, más munkáltatónál történő munkavégzésre is kötelezhető (kirendelés). Ennek feltétele, hogy a munkavállaló kirendelésére ellenszolgáltatás nélkül kerüljön sor és a munkavállaló a kirendelés során olyan munkáltatónál végezzen munkát,

a) amelynek tulajdonosa – részben vagy egészben – azonos a munkáltató tulajdonosával, vagy

b) a két munkáltató közül legalább az egyik valamely arányban tulajdonosa a másik munkáltatónak, vagy

c) a két munkáltató egy harmadik szervezethez kötődő tulajdonjogi viszonya alapján áll kapcsolatban egymással.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazása szempontjából nem minősül ellenszolgáltatásnak, ha a két munkáltató megállapodása alapján a munkavállaló munkabérért, az ezzel járó közterheket és a kirendeléssel felmerülő költségeket az a munkáltató viseli, amelyhez a munkavállalót kirendelték,

vagy ha a munkáltatók között díjfizetésre, illetve egyéb elszámolásra – a kirendelésen kívül eső okból – valamely szolgáltatás igénybevétele miatt kerül sor.

(3) A kirendelés során – eltérő megállapodás hiányában – a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek azt a munkáltatót illetik meg, illetve terhelik, amelyhez a munkavállalót kirendelték. A munkaviszony megszüntetésének jogát csak a kirendelő munkáltató gyakorolhatja. A munkavállalót a munkáltatói jogok gyakorlójának személyéről tájékoztatni kell.

(4) Kirendelés esetén – eltérő megállapodás hiányában – a munkavállalót a munkaszerződés szerinti munkabér illeti meg. Ha a munkavállaló a kirendelés során, részben vagy egészben, munkakörébe nem tartozó feladatokat lát el, a munkavállalót megillető munkabér megállapítása tekintetében a 83/A. § (5)–(7) bekezdésének rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

(5) Kirendelés esetén a munkavállaló foglalkoztatása során alkalmazni kell a kirendelés helye szerinti munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződés munkaidőre és pihenőidőre, valamint – ha a munkavállalóra kedvezőbb – a munka díjazására vonatkozó rendelkezéseit.

(6) Kirendelés esetén a 83/A. § (2)–(3) bekezdésének, továbbá a 105. § (3), valamint (6)–(8) bekezdésének rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.”

„119. § (1) A munkáltató a munkaidőt a munka jellegére, valamint az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére figyelemmel osztja be.

(2) A munkaidő-beosztást – kollektív szerződés eltérő rendelkezése hiányában – legalább hét nappal korábban, legalább egy hétre a 118/A. § (4) bekezdésében meghatározott módon kell közölni. Ennek hiányában az utolsó munkaidő-beosztás az irányadó.

(3) A munkavállaló beosztás szerinti

a) napi munkaideje a tizenkét, készenléti jellegű munkakörben a huszonnégy órát,

b) heti munkaideje a negyvennyolc, készenléti jellegű munkakörben a hetvenkét órát

nem haladhatja meg. A beosztás szerinti napi, illetve a heti munkaidő mértékébe az elrendelt rendkívüli munkavégzés időtartamát be kell számítani.

(4) A jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállaló beosztás szerinti napi munkaideje az éjszakai munkavégzés során a nyolc órát nem haladhatja meg.

(5) A munkavállaló beosztás szerinti munkaideje a napi tizenkét órát, készenléti jellegű munkakör esetén a napi huszonnégy órát legfeljebb egy órával haladhatja meg, ha a téli időszámítás kezdetének időpontja a munkaidő-beosztás szerinti rendes munkaidő tartamára esik.

(6) Ügyelet elrendelése esetén a (3) bekezdés szerinti heti munkaidő leghosszabb tartamába az ügyelet időtartamát is be kell számítani. A napi munkaidő tekintetében az ügyelet teljes tartamát munkaidőként kell figyelembe venni, ha az ügyelet alatt a rendkívüli munkavégzés időtartama nem mérhető. Az elrendelt ügyelet tartama nem haladhatja meg a huszonnégy órát azzal, hogy ennek tartamába

az ügyelet megkezdésének napjára eső beosztás szerinti napi munkaidő tartamát be kell számítani. Az ügyelet elrendelésekor megfelelően alkalmazni kell az (5) bekezdésben foglaltakat.

(7) Munkaidőkeret esetén a (3) és (6) bekezdés rendelkezését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a beosztás szerinti heti munkaidő mértékét a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni.

(8) Az (1) és a (3)–(7) bekezdés rendelkezéseitől érvényesen eltérni nem lehet.”

3.1. A Kjt. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„54. § (1) A közalkalmazotti jogviszony tekintetében a Munka Törvénykönyvének a munkavégzésről és a tanulmányi szerződésről szóló szabályai közül (Harmadik rész, V. fejezet) a 108–109. § nem alkalmazható.”

3.2. A Kjt. indítványozó által kifogásolt rendelkezése:

„24. § (1) Ha a közalkalmazott munkaköre ellátása mellett a munkáltató rendelkezése alapján átmenetileg más munkakörébe tartozó feladatokat is ellát, s ezáltal jelentős többletmunkát végez, illetményén felül a végzett munkával arányos külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti.

(2) A közalkalmazotti jogviszony tekintetében a Munka Törvénykönyvének

a) a munkaviszony alanyairól, a munkaviszony létesítéséről és a munkaszerződés módosításáról szóló rendelkezései (Harmadik rész, I–III. fejezet) közül a 71. §-a, a 76. §-ának (1)–(2) és (5) bekezdése, a 79. §-ának (1) és (4) bekezdése, (7) bekezdésének első fordulata, valamint 80–81. §-a nem alkalmazható, továbbá

b) 79. § (5) bekezdése törvény eltérő rendelkezése hiányában alkalmazható,

c) 72. § (1), (4), valamint (7) bekezdése abban az esetben alkalmazható, ha végrehajtási rendelet a közalkalmazotti jogviszony létesítési feltételeként a tizennyolcadik életév betöltése alól mentesítést adott.”

III.

Az indítványok részben nem megalapozottak, részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem az Mtm. indítványozók által megjelölt 13., 14. és 15. §-aira, hanem az ezt inkorporáló Mt. törvé-

nyi rendelkezéseire nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2.1. Az egyik indítványozó az Mtm. 13. §-ával megállapított Mt. 105. §-át támadta, mert azáltal sérülni vélte az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdését. Az alkotmányellenességet abban látta, hogy a korábbi szabályozásban szereplő „helyettesítés” illetve „helyettesítési díj” intézménye kikerült az Mt. szabályozásából, ezzel szemben az Mtm. 27. § (3) bekezdése a „helyettesítési díjat” Kjt. 24. §-ának beiktatásával teljesen új szabályozásként beépítette a Kjt. rendszerébe.

Az Alkotmánybíróság először áttekintette, hogy az Mtm. hatálybalépésével hogyan módosította az Mt., illetve a Kjt. helyettesítési díjra vonatkozó rendelkezéseit.

Az Mt. hatálybalépésekor annak 105. §-a lehetővé tette, hogy a munkáltató a munkavállalót – különösen indokolt esetben – munkakörébe nem tartozó munka végzésére, illetve állandó munkahelyén kívüli munkavégzésre is kötelezhesse. A helyettesítés tehát a többletmunkavégzés egyik esete, amely a túlmunkavégzéstől annyiban tért el az LB eseti döntésének értelmezése szerint (BH 1998. 196.), hogy az rendes munkaidőben is megvalósítható, azaz a helyettesítésre munkaidőn belül került sor, de jelentős többletmunka végzéssel járt. A helyettesítés ellátása történhetett önkéntes vállalással, vagy munkáltatói utasítással, utóbbi esetben azonban a munkavégzés nem járhatott aránytalan sérelemmel a munkavállaló beosztására, korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire nézve. Ez esetben a munkáltatónak a munkavégzés valószínű tartalmáról a munkavállalót tájékoztatnia kellett, amely időtartam – eltérő megállapodás hiányában – nem haladhatta meg naptári évenként a két hónapot. A munkavállaló díjazása a munkakörébe nem tartozó munkavégzés esetén a ténylegesen végzett munka alapján került megállapításra azzal a feltétellel, hogy kollektív szerződés vagy a felek eltérő megállapodása hiányában az eredeti munkaköre szerinti átlagkeresetnél nem lehet kevesebb.

Az Mt. 105. § (3) bekezdése szabályozta a helyettesítési díj intézményét (amely nem más, mint a munkabéren felüli külön díjazás). Ez a szabályozás szerint annak a munkavállalónak járt, aki munkakörébe tartozó feladatát, illetve az állandó munkahelyén kívüli munkavégzése mellett eredeti munkakörét is ellátta.

Az Mtm. célja – annak általános indokolása alapján – a Magyar Köztársaság által a 2000. évre vállalt jogharmonizációs kötelezettség érdekében – mintegy kilenc közösségi irányelvnek a beépítése volt az Mt. és az ezzel összefüggő egyes munkaügyi tárgyú törvények szabályai közé. A munkavállalók szolgáltatások nyújtása esetén történő kiküldetéséről szóló, az Európai Parlament és Tanács 96/71/EK irányelvének 1. Cikk (3) bekezdése a)–c) pontjaiban meghatározott fogalmi elemeknek megfelelően az Mt. 105. és 106. §-ának rendelkezései a munkakörön és a munkahelyen kívüli munkavégzésre vonatkozó szabályokat szétválasztják, ugyanakkor a kiküldetés általános szabályai mind a belföldi, mind a külföldön történő kiküldetésre nézve egységesen vonatkoznak.

Ennek keretében az Mt-ben 2001. július 1-jével megszűnt a korábban szabályozott helyettesítés önálló jogintézményi jellege. Ettől az időponttól ugyanakkor (a munkaszerződés módosítására vonatkozó szabályok körében) bevezetésre került egyrészt az átirányítás intézménye, melynek lényege, hogy a munkáltató működésével összefüggő okból a munkáltató utasítása alapján ideiglenes jelleggel a munkavállaló eredeti munkaköre mellett vagy helyett más munkakörbe tartozó feladatokat lát el.

Az Mtm. 13. §-a 2001. július 1-jével bevezette továbbá a kiküldetés fogalmát, amelyet ettől az időponttól kezdődően a munkáltató rendelhet el, mint a szokásos munkavégzési helyen kívüli, a munkáltató gazdasági érdekéből, a munkáltató irányítása és utasítása alapján történő ideiglenes munkavégzéseként. [Szokásos munkavégzési helynek a munkaszerződésben foglalt munkavégzési hely, változó munkahely esetén pedig a munkáltató azon telephelye minősül, ahol a munkavállaló a munkáját a munka természetéből eredően, szokásosan telephelyén kívül végzi. A kiküldetés azonban szintén nem járhat a munkavállalóra (így beosztására, képzettségére, korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel) aránytalan sérelemmel. A munkáltatónak a munkavállalót a kiküldetés várható időtartamáról tájékoztatnia kell, azonban – kollektív szerződés eltérő rendelkezése hiányában – nem haladhatja meg naptári évenként a negyvennégy munkanapot.]

Kiküldetés esetén – a felek eltérő megállapodása, illetve a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállalót a munkaszerződés szerinti bére illeti meg. Amennyiben a munkavállaló a kiküldetés során részben, vagy egészben a munkakörébe nem tartozó feladatokat lát el, akkor a munkavállalót [az Mt. 83/A. § (5)–(7) §-ainak megfelelő alkalmazásával] a ténylegesen végzett munka alapján illeti meg díjazás (amely nem lehet kevesebb a munkavállaló átlagkereseténél). Ha a munkavállaló a munkaköri feladatai ellátása mellett, munkaidejének meghatározható részében más munkakörbe tartozó feladatokat lát el, a munkavállaló előzőek szerinti díjazása a ténylegesen ellátott feladatok arányában illeti meg. Amennyiben pedig a munkavállaló a munkaköri feladatai ellátása mellett oly módon végez más munkakörbe tartozó feladatokat, hogy a két munkakörbe tartozó munkavégzés időtartama nem különíthető el, a munkavállalót a munkabéren felül külön díjazás (helyettesítési díj) illeti meg. (A helyettesítési díj mértékét ez esetben – az Mt. 105. §-a alapján az Mt. 83/A. § (7) bekezdése szerint – az átirányítás alapján végzett munkára irányadó díjazás alapulvételével kell megállapítani.)

Az Mt. 106. §-a 1992. július elsejével vezette be az ideiglenes jelleggel, a munkahelyen kívül végzendő munka különös eseteként a kirendelést, amelynek sajátossága, hogy a munkavállaló munkavégzése más munkáltató részére történik. Ennek részletszabályaira nézve az Mt. 105. §-át kellett megfelelően alkalmazni, azaz a kirendelés a munkavállalóra nézve nem jelenthetett aránytalan sérelmet. A munkavállaló a ténylegesen végzett munka alapján volt jogosult díjazásra, amely azonban nem lehetett kevesebb az eredeti

munkaköre szerinti átlagkereseténél. Kirendelés esetén sem volt kötelezhető a munkavállaló más helységben végzendő munkára a nő terhessége negyedik hónapjának kezdetétől gyermeke hároméves koráig.

Az Mt. 2001. július 1-jével módosította az Mt. 106. §-ába foglalt, a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás egyik jogcímeiként a kirendelés intézményét, melynek lényege, hogy a munkáltató a munkavállalóját munkaviszonya alapján más munkáltatónál történő munkavégzésre kötelezi. Kirendelés esetén – a munkaerő-kölcsönzéstől eltérően – a kirendelés helye szerinti munkaadó nem fizet ellenértéket a kirendelő munkáltatónak; további különbség, hogy a munkavállalónak a kirendelés során olyan munkáltatónál kell munkát végeznie, amelynek tulajdonosa – részben vagy egészben – azonos a munkáltató tulajdonosával, vagy a két munkáltató közül legalább az egyik valamely arányban tulajdonosa a másik munkáltatónak, vagy a két munkáltató egy harmadik szervezethez kötődő tulajdonjogi viszonya alapján áll kapcsolatban egymással [Mt. 106. § (1) bekezdés a)-c) pontjai].

Kirendelés esetén a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek – eltérő megállapodás hiányában – azt a munkáltatót illetik meg, illetve terhelik, amelyhez a munkavállalót kirendelték. Kirendelés esetén (eltérő megállapodás hiányában) a munkavállalót a munkaszerződés szerinti munkabére illeti meg; továbbá amennyiben a munkavállaló kirendelése során részben vagy egészben munkakörébe nem tartozó feladatokat lát el, a munkabér megállapítására nézve az Mt. 83/A. § (5)–(7) bekezdése alapján a ténylegesen végzett munka alapján illeti meg díjazás (amely azonban nem lehet kevesebb az átlagkereseténél). Amennyiben a munkavállaló a munkaköri feladatai ellátása mellett, munkaidejének meghatározható részében más munkakörbe tartozó feladatokat lát el, előbbi díjazása a ténylegesen ellátott feladatok arányában illeti meg. Végül pedig helyettesítési díjra (munkabérének felüli külön díjazásra) válik jogosulttá, ha a munkavállaló a munkaköri feladatai ellátása mellett oly módon végez más munkakörbe tartozó feladatokat, hogy a két munkakörbe tartozó munkavégzés időtartama nem különíthető el.

A Kjt. 1992. július elsejétől szabályozza a közalkalmazotti jogviszony szabályait, amelyre a differenciált szabályozás elve jellemző, azaz a Kjt. külön nevesíti azokat a jogforrásokat, amelyek a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. A Kjt. szubszidiárius jogszabálya az Mt. Ezért a Kjt. 2. § (3) bekezdése alapján mindazon esetekben, amikor a jogalkotás során a munkaviszony és a közalkalmazotti jogviszony között nem indokolt a különbségtétel, a munkajogi szabályok az irányadók. Ez alapján a Kjt. csak a közalkalmazotti státus speciális kérdéseit szabályozza, míg egyebekben az Mt. által meghatározott általános munkajogi szabályok az irányadók. A helyettesítési díj intézményére nézve a Kjt. 1992. július 1-jétől hatályba lépett szövege nem tartalmazott önállóan rendelkezéseket, ugyanakkor a Kjt. 54. § (1) bekezdése megállapította, hogy a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt.-nek a munkavég-

zésről és a tanulmányi szerződésről szóló szabályai közül (Harmadik rész, V. fejezet) annak 108–109. §-ai nem alkalmazhatók. Mivel az Mt. 105. § (3) bekezdésében rögzített helyettesítési díjra vonatkozóan a Kjt. 54. § (1) bekezdése kifejezetten nem zárta ki az Mt. 105. § (3) bekezdésének alkalmazását, ezért a közalkalmazotti jogviszonyokra nézve az Mt. 105. § (3) bekezdése szerinti helyettesítési díj – szemben az indítványozó hivatkozásával – a közalkalmazotti jogviszonyokra nézve egészen 2001. június 30-ig alkalmazandó volt. Ezt követően 2001. július elsejével az Mtm. 27. §-a – a helyettesítés önálló jogintézményi jellegének az Mt-ben történő megszüntetésével – önállóan a Kjt. 24. §-ába iktatta a helyettesítési díj intézményét, amely ettől az időponttól kezdődően akkor jár a közalkalmazottnak, amennyiben munkaköre ellátása mellett, a munkáltató rendelkezése alapján átmenetileg más munkakörébe tartozó feladatot is ellát, s ezáltal jelentős többletmunkát is végez. Ez esetben a közalkalmazottat megilleti az illetményén felül a végzett munkával arányos külön díjazás is.

2.2. Az indítványi kérelem valójában az Mt. 105. §-át azért véli alkotmányellenesnek, mert eltérő az Mt. és a Kjt. hatálya alá tartozó munkavállalók többletmunka végzésére vonatkozó szabályozása, hátrányosan különböztetve meg ezzel – az indítványozó nézete szerint – az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalókat.

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, míg (3) bekezdése a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jogot fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/B. §-a helyes értelme szerint az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.)

Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmával számos határozatában foglalkozott. Következetes gyakorlata értelmében, ahogyan azt a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában megfogalmazta, a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.).

A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (ABH 1990, 73, 78.) az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a megkülönböztetés tilalmába kizárólag az ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül vonatkozik eltérő szabályozás valamely csoportra, kivéve, ha az eltérésnek alkotmányos indoka van. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció vizsgálatánál központi kérdés annak megállapítása, hogy az adott szabályozás szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.].

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének az egyenlő munkáért, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez való jogot deklaráló rendelkezése helyes értelme „az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása” (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 459.).

Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel azt vizsgálta az Mt. 105. §-ával összefüggésben, hogy az indítványozó által megjelölt az Mt. és a Kjt. hatálya alá tartozó munkavállalóknak a többletmunka díjazására vonatkozó, a két jogszabály szabályozásának eltérése folytán megvalósuló különbségtétele azonos csoportot érintett-e.

Az Alkotmánybíróság a 44/B/1993. AB határozatában kifejtette: „Az Országgyűlés 1992-ben – szinte egy időben – a munkával kapcsolatos viszonyok jogi rendezésére három törvényt alkotott. Az így megszülető törvények a munkaviszonyok jogi rendezése tekintetében a régi, egységes Munka Törvénykönyvéhez képest – figyelemmel a társadalomban zajló változásokra – jelentős differenciálódást eredményeztek. A differenciálódás lényege, hogy a magánszférában a munka világában növekedett a szerződéses szabadság mértéke. Elkülönült egyrészt a gazdaságban és az állami, önkormányzati szférában történő alkalmazás jogi rendezése. Másrészt további eltérés jött létre a jogi szabályozásban aszerint, hogy a munkatevékenység végzése során az alkalmazott közhatalmat gyakorló szervezet tagja vagy sem. A jogi rendezés különbözőségének egyik oka, hogy egészen más a munkáltató pozicionális helyzete a gazdasági versenyszférában és a költségvetési szférában, ahol mind a munkáltató, mind a köztisztviselő, mind a közalkalmazott (tehát munkáltató és munkavállaló) jogállását elsősorban a költségvetéstől való függés határozza meg. Ugyancsak a jogi szabályozás eltéréseiben mutatkoznak meg azok a különbségek is, amik az egyes jogviszonyokban végzett munkatevékenységek eltérő jellegéből és közegéből fakadnak.” (ABH 1994, 574, 574–575.)

Az Alkotmánybíróság a 198/B/1998. AB határozatában rámutatott, hogy „[a] munkával kapcsolatos viszonyok változott különbözősége, továbbá az egyes jogviszonyokban el látott munkatevékenységek egymástól nyilvánvalóan eltérő jellege is indokolja a jogi szabályozás differenciálását. A három törvény a munkavállalók három valóságos csoportjára vonatkozóan szab meg – a bérre, az illetményre, az illetménykiegészítésre és pótlékokra, a jubileumi jutalom, a 13. havi fizetés feltételeire is kiterjedő – eltéréseket, s ezek nem tekinthetők diszkriminációnak. Alkotmányellenes megkülönböztetés ugyanis az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [pl. a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában] »csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel«. (ABH 1993, 65.) A köztisztviselők, a közalkalmazottak, s a Munka Törvénykönyve

hatálya alá tartozó munkavállalók pedig olyan egymástól elkülönült csoportokba sorolhatók, amelyekre az eltérő munkajogi szabályozás alkotmányosan indokolt.” (ABH 1999, 668, 669.)

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók és a közalkalmazottak a többletmunkavégzésükre, és annak díjazására (azaz a helyettesítési díjra) vonatkozóan nem alkotnak homogén csoportot, ezért azok nem összehasonlíthatóak. A heterogén csoportok közötti jogalkotói különbségtétel pedig nem veti fel az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdéseinek sérelmét, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

3. Az egyik indítványozó az Mt. jelenleg hatályos 106. §-ában foglalt kirendelésre vonatkozó szabályozást azért véli a munkavállaló szerződési szabadságába ütközőnek, mert a törvénymódosítás az indítványozó érvelése szerint – megkerülve a munkaszerződésben foglaltakat – a két munkáltató megállapodása alapján terheli az adott munkavállalót újabb kötelezettségekkel, mellyel beavatkozik a munkavállaló és a munkáltató közötti jogviszonyba, azzal, hogy egy másik kollektív szerződés hatálya alá rendeli. Ez nézete szerint az Alkotmány 70/B. §-a rendelkezéseinek sérelmét is eredményezi.

Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Mt. 106. §-a sérti-e a szerződési szabadság elvét.

Az Alkotmánybíróság az 1178/B/1991. AB határozatában (ABH 1993, 564, 566.) már vizsgálta, hogy az Mt. 106. §-ának az 1992. július 1-jével hatályba lépett kirendelésre vonatkozó szabályai sértik-e a szerződési szabadság elvét. A határozat megállapította, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések az önálló alkotmányos jogként felfogott szerződési szabadság követelményével nem ellentétesek. Az Indokolás hivatkozik az Mt. 13. § (3) bekezdésére, amely értelmében a feleknek a munkaviszonyra vonatkozó megállapodása az Mt. harmadik részében meghatározott szabályoktól – ha az Mt. másként nem rendelkezik – a munkavállalóra nézve kedvezőbb feltételek esetén eltérhet. Mindezekre tekintettel a határozat kifejtette, hogy „[A] munkavállalónak (...) szabadságában áll a munkaszerződésben kikötni a kirendelésre vonatkozó munkáltatói jog mellőzését. A törvény rendelkezése csak az erre vonatkozó megállapodás hiányában érvényesül, ilyen körülmények között a munkáltató kirendelésre vonatkozó lehetősége nem sérti a szerződési szabadság alkotmányos jogát, illetőleg a munkavállalónak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.). Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogsza-

bály (jogsabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság jelen Indokolásának III. 2.1. pontjában már áttekintette az Mt. 106. §-ában foglalt kirendelés szabályozásának változásait az Mtm. módosítására is figyelemmel. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásban – az Mt. 106. §-ában foglalt kirendelés intézményi (korábban már részletesen ismertetett) feltételeiben bekövetkezett lényeges változásokra tekintettel – megállapította, hogy nem áll fenn *res iudicata* esete. Mivel azonban a kirendelés intézményében a kirendelés helye szerinti munkáltatói jogra vonatkozó rendelkezéseket tekintve a szabályozásban nem történt változás, ezért az Alkotmánybíróság nem látta indokoltnak, hogy a korábban meghozott döntésétől eltérjen. Így jelen esetben megerősíti, hogy miután a munkavállalónak lehetősége („szabadsága”) van a munkaszerződése megkötésekor abban kikötni a kirendelésre vonatkozóan a munkáltatói jog mellőzését, ezért az Mt. 106. §-a nem sérti sem a szerződési szabadság, sem az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése szerinti munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, ezért az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utal arra a tényre, hogy a munkajogban – a polgári jog szerződéses viszonyai szabályozásával összevetésben, a munkajogviszonyban álló felek egyenlőtlen helyzetéből fakadó hátrányok kiegyenlítése okán – a szerződési szabadság szűkebb körben jut érvényre. Ezzel összefüggésben kiemeli még a 256/D/2007. AB határozatában tett megállapítását: „A munkajog – a jogirodalomban is használatos terminológia szerint, történeti kialakulásának körülményeire is tekintettel – ’védelmi jog’: az önálló munkavégzés, más szóval függő munka speciális, közjogi elemekkel átszőtt szabályozása, azon jogviszonyoké, amelyekben a jogviszonyban álló felek közül a munkavállaló a kötelelem másik alanyával szemben gazdaságilag lényegesen gyengébb, kiszolgáltatott helyzetben van, mint a más részére történő munkavégzést szabályozó klasszikus polgári jogviszonyokban (vállalkozás, megbízás) álló, munkateljesítésre szerződő jogalanyok. Ennek megfelelően a munkajogviszonyban álló felek közti egyensúlyi helyzet megteremtése érdekében, alapvetően a munkavállalók szociális biztonságát elősegítendő, a munkajogi szabályozásban számos jogintézmény korlátozza a munkáltató döntési hatalmát, vagy ír elő a munkáltató számára többlet-gondoskodási kötelezettséget.” (ABH 2008, 3245, 3264.)

4. Az indítványozó az Mt. 119. §-ának alkotmányossági vizsgálatát arra hivatkozással állította, hogy a kifogásolt szabályozás diszkriminációt eredményez a munkáltatók és a munkavállalók között, mivel a módosult szabályozás meggyöngyöztette a kollektív szerződések szerepét, funkcióját, ezzel a munkavállalókkal szemben gyöngült a kollektív szerződések ereje a munkáltatók javára.

A kollektív szerződés jogintézménye jelentőségének elismeréseként az Alkotmánybíróság már egy korai határoza-

tában leszögezte: „(...) a munka világában a kollektív szerződés kiemelkedő szerepet tölt be a munkáltatók és a munkavállalók közötti kapcsolat, valamint a munkaviszony lényeges elemeinek szabályozása révén. A megkötésére jogosultak konszenzusa alapján létrejött kollektív szerződések, illetőleg az általa szabályozott viszonyok stabilitásához, kiszámíthatóságához a feleknek fontos érdeke fűződik.” (1061/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 535, 536.)

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott az Mt. kollektív szerződésekre vonatkozó szabályozásának alkotmányossági vizsgálata kapcsán magának a kollektív szerződések szabályozásának a tartalmi kérdéseivel is. A 911/B/2000. AB határozatában (ABH 2004, 1487, 1496.) megállapította, hogy az „ún. munkaszervezeti szintű kollektív szerződés – jogi természetét tekintve – egyfelől a munkáltató és a szakszervezet megállapodása, amelyet a felek a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek, ezek gyakorlásának rendje, valamint a felek közötti kapcsolatrendszer tárgyában kötnek. A vizsgált jogintézmény másfelől munkaviszonyra vonatkozó szabály, sajátos munkajogi jogforrás, amely az Mt.-ben foglalt szabályoktól – a vonatkozó jogszabályi kötétségek megtartásával – széles körben tesz lehetővé eltéréseket (Mt. 13. §, 30. §).” (ABH 2004, 1487, 1491–1492.)

A kollektív szerződések megkötésénél – e speciális szabályozórendszer megalkotása során – kiemelkedő szerepet játszanak a munkavállalói érdekek érvényesülését biztosítandó – az Alkotmány 4. §-ában meghatározott feladatkörükben eljárva – a szakszervezetek.

Az Alkotmánybíróság szintén a 911/B/2000. AB határozatában foglalkozott a kollektív szerződés rendeltetésével és a munkajogi viszonyok szabályozásban játszott szerepével. Ennek kapcsán kiemelte, hogy „a jogalkotó a munkavállalók szervezetei és a munkáltató számára e jogintézményen keresztül részvételt biztosít a munkafeltételek és körülmények alakításában, amely részvétel összefüggésben áll a munkavállalóknak és a munkáltatóknak az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési jogával.” (ABH 2004, 1487, 1492.)

Ezt követően az Alkotmánybíróság röviden áttekintette az indítványozó által kifogásolt Mt. 119. §-ában foglalt rendelkezéseket.

A munkaidő mértékére vonatkozó alapvető szabályokat az Mt. 117/B–118/A. §-ának rendelkezései állapítják meg, míg a jelen indítvánnyal támadott Mt. 119. §-a a munkaidő beosztásának általános szabályaira vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket. Az Mtm. célja – a korábbiakban már ismertetettek szerint – a Magyar Köztársaság által a 2000. évre vállalt jogharmonizációs kötelezettség érdekében mintegy kilenc közösségi irányelvnek a beépítése volt az Mt. és az ezzel összefüggő egyes munkaügyi tárgyú törvények szabályai közé. Így az Mtm. 15. §-a többek között az Mt. 119. §-át fogalmazza újra, a munkaidő szervezésének néhány vonatkozásáról szóló, a Tanács 93/104/EK irányelvében foglaltaknak megfelelően.

Bár az Mt. 119. §-a értelmében a munkaidő beosztására főszabály szerint a munkáltató jogosult, erre irányuló jo-

gát, illetve e jogosítvány tényleges gyakorlását munkaviszonyra vonatkozó szabály (kollektív szerződés), illetve a felek megállapodásai – akár jelentős mértékben is – korlátozhatják. Így például azoknál a munkáltatóknál, ahol kollektív szerződést kötnek, tipikusan rögzítésre kerül a munkarend, azaz abban meghatározásra kerül az egyes munkakörökhöz igazodva (akár napokra lebontva) a munkavégzés kezdő és befejező időtartama is. Mivel a munkaidő-beosztás a munkaviszony teljesítésének egyik alapvető eleme, ezért kollektív szerződés hiányában akár az is általános lehet, hogy a munkáltató és a munkavállaló magában a munkaszerződésben pontosan rögzíti a munkavégzési napokat, továbbá ezen belül a munka kezdő és befejező időpontját. Ezért a munkáltató munkaidő beosztására vonatkozó Mt. 119. § (1) bekezdésében foglalt szabálya csak kollektív szerződés és a munkaszerződés erre vonatkozó rendelkezése hiányában érvényesül. A munkáltatói joggyakorlás korlátjaként az Mt. 119. § (1) bekezdése előírja, hogy a munkaidőt a munka jellegére, valamint az egészséges és biztonságos munkavégzés körülményére figyelemmel kell beosztani, de az Mt. ezen túlmenően is tartalmaz korlátozó rendelkezéseket.

Az Mt. 119. §-a 2001. július 1-jei módosításának legjelentősebb eltérése (a munkáltatói joggyakorlás korlátjaként), hogy az új szabályozás biztosítja a munkáltató által elrendelhető teljes munkaidő és a rendkívüli munkavégzés együttes mértékének korlátozását. Így az új szabályozás alapján a munkavállaló beosztás szerinti napi munkaideje a tizenkét, heti munkaideje a negyvennyolc órát nem haladhatja meg, amibe az elrendelt rendkívüli munkavégzés időtartamát is be kell számítani. Ettől eltérően a készenléti jellegű munkakörben foglalkoztatott munkavállaló beosztás szerinti napi munkaideje a huszonnégy, heti munkaideje a hetvenkét órát nem haladhatja meg, amibe az elrendelt rendkívüli munkavégzés időtartamát is be kell számítani. Munkaidő-keret megállapítása esetén e rendelkezéseket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a heti munkaidő meghatározott mértékét a munkaidő-keret átlagában kell figyelembe venni. Az Mt. 119. §-ának (5) bekezdése az irányelv rendelkezéseinek megfelelően a jogszabályban meghatározott egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállaló napi munkaideje az éjszakai munkavégzés során a nyolc órát nem haladhatja meg. További, a munkáltató mozgásterét szűkítő szabály az Mt. 119. § (2) bekezdése, amely alapján a munkaidőbeosztást, illetve ennek módosítását legalább hét nappal korábban, és legalább egy hétre kell írásban (illetve a helyben szokásos módon) közölni. Ezeket az időtartamokat azonban a kollektív szerződés meghosszabbíthatja, míg a közlésre előírt hét napot rövidítheti is. Ettől eltérő közlés esetén az utolsó beosztás lesz az irányadó.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Indokolása III. 2.2. pontjában már részletesen ismertette a diszkrimináció tilalmának értelmezését és arra vonatkozó döntéseit. Ennek ismertetésére ezért itt nincs szükség.

Jelen indítvány a diszkriminációt az Mt. 119. §-ával összefüggésben valójában két szempontból állítja: egy-

részt diszkriminatívnak tartja a korábbi, kollektív szerződésekre vonatkozó szabályozást az Mtm. 15. §-ával megállapított, Mt. 119. §-ában is megjelölt kollektív szerződésekkel szemben, mivel a régi kollektív szerződésekhez képest az új kollektív szerződések szerepe, funkciója, illetve ez alapján a munkavállalók és az érdekképviselési közösségeik joga – az indítványozó állítása szerint – meggyengült. Másrészt diszkriminatívnak véli az indítványozó azt is, hogy az új szabályozással a munkáltatók javára meggyengült a munkáltatókkal szemben a kollektív szerződések ereje.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által az Mt. 119. §-ával kapcsolatban állított egyik alkotmányjogi probléma sem értelmezhető az Alkotmány 70/A. §-ával összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a régi és az Mtm. 15. §-ával megállapított új kollektív szerződésekre vonatkozó szabályozás közötti különbség – az új és a régi kollektív szerződések, szerepe és funkciója szempontjából – nem bírálható el az Alkotmány 70/A. §-a alapján, mert a hátrányos megkülönböztetés csak egyidőben hatályos jogszabályon alapulhat. Ugyanakkor a jogszabály változása is lehet alkotmányellenes, de nem az Alkotmány 70/A. §-a alapján. Az indítványozó kérelmében nevesíti a munkavállalók és azok érdekképviselési jogait is a kollektív szerződésekkel összefüggésben, amely a diszkrimináció vizsgálata szempontjából valóban értékelhető személyi kört jelenít meg.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának ugyanezen pontjában már foglalkozott a kollektív szerződések fogalmával és tartalmával. A fentiekben már kifejtettek alapján megállapítható, hogy az „ún. munkaszervezeti szintű kollektív szerződések” mindegyike önálló, tartalmában is eltérő, az egyes munkáltatók és a különböző munkavállalói érdekképviselési szerveknek (mely akár egy vagy több is lehet) egyedi megállapodása. Ennek folytán a különböző alku folyamatokra és az abban szereplő eltérő érdekekre, továbbá azok eltérő érvényesítésére tekintettel, a különböző kollektív szerződésekben szereplő, különböző munkáltatókra és munkavállalókra, továbbá a munkavégzés eltérő sajátosságaira is tekintettel, az azokban foglalt különböző (és egymással nem összehasonlítható) munkaviszonyokból származó szintén különböző jogok és kötelezettségek, továbbá ezek gyakorlásának rendje, valamint az eltérő felek közötti kapcsolatrendszernek az eltérő voltára tekintettel; az egyedi kollektív szerződések teljes mértékben különbözőek lehetnek, ezért az azokból eredő, különböző munkavállalói jogok és kötelezettségek egymással nem hasonlíthatóak össze, így azok esetleges „gyengülése” nem értelmezhető. [Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a kollektív szerződést, mint a kollektív munkajog egyik legfontosabb intézményét az Mt. Második része önálló fejezetben (III.) szabályozza, erre vonatkozó indítványi kérelmet azonban az indítványozó nem terjesztett elő.]

Az indítványozó az új szabályt a korábbi szabályozás alapján a munkavállalókat megillető jogokkal való összehasonlításban – nevezetesen, hogy a munkarendet csak

kollektív szerződés erre vonatkozó rendelkezése hiányában állapíthatja meg a munkáltató – véli alkotmányosértéknek. Az Alkotmánybíróság szerint a korábbi szabályozás által biztosított jogosultság változatlanul maradása az Alkotmány rendelkezéseiből általában nem vezethető le. Bár az indítványozó a szerzett jog sérelmét kifejezetten nem állította; a szerzett jog alkotmányos védelme sem értelmezhető akként, hogy a múltban létrejött jogviszonyok soha ne lehetne későbbi alkotmányos szabályozással változtatni (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 indítványozó másrészt az Mt. 119. §-ával összefüggésben az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét arra hivatkozással állította, hogy az új szabályozással a munkáltatók javára meggyöngyül a munkavállalókkal szemben a kollektív szerződések ereje.

Ezen érv nem alkotmányos érv, hanem inkább politikai természetű kritika. A „kollektív szerződések ereje” sem a munkáltatókra, sem a munkavállalókra nézve jogilag nem értelmezhető, figyelemmel a kollektív szerződések fentiekben már kifejtett változatos tartalmára, továbbá azon sajátosságára tekintettel, hogy az Mt.-ben szabályozott köztöttségek megtartásával – akár a munkavállalóra kedvezőbb feltételek megállapítása mellett – a munkaviszonyra vonatkozó bármely kérdésről lehet rendelkezni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mt. 119. §-ának alkotmányossági vizsgálata a diszkriminációs teszt alkalmazásával az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére nézve – az indítványozó által felhozott alkotmányos indokok alapján – nem lehetséges, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a részében is elutasította.

5. Egy másik indítványozó az Mtm. 13. §-ával megállapított Mt. 105. §-át azért véli az Alkotmány 70/A. §-ába ütközőnek, mert álláspontja szerint a jogszabály módosítása folytán – azzal, hogy az új rendelkezések értelmében az állandó munkahelyen dolgozó munkavállalók „szokásos” telephelyen kívül végzett munkavégzése nem minősül kiküldetésnek, a munkavállalók elesnek a korábbi szabályozás szerint járó átlagkeresetüktől – hátrányosan különbözteti meg a munkavállalókat a munkáltatókkal szemben.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Indokolása III. 2.1. pontjában már szintén ismertette az Mt. 105. §-ának az Mtm. módosítására tekintettel bekövetkezett változásait. Az Mt. 105. § (1) bekezdése a kiküldetés egyik fogalmi elemeként rögzíti a szokásos munkavégzési helyen kívüli munkavégzést, így nem minősül kiküldetésnek, ha a munkavállaló a munkavégzését szokásos munkahelyén, azaz a munkaszerződésben foglalt munkavégzési helyén, míg változó munkahely esetén pedig a munkáltató azon telephelyén végzi, ahol a munkavállaló munkáját a beosztása szerint végzi. Az Mt. 105. § (5) bekezdése rendelkezik a kiküldetés esetén járó bérezésről, eszerint a felek eltérő megállapodása, illetve a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállalót a munkaszerződés szerinti munkabér illeti meg.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának III. 2.2. pontjában már részletesen kifejtette az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó vizsgálatának főbb pontjait, továbbá arra vonatkozó gyakorlatát. Ugyanakkor ismételt kiemeli, hogy a diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés az, 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.].

Az indítványozói érvelés szerint azzal, hogy csak a szokásos munkavégzési helyen kívüli munkavégzés minősül kiküldetésnek, a munkavállalók csoportját az Mt. 105. §-a a bérezés szempontjából hátrányosan különbözteti meg a munkáltatók csoportjával szemben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a két csoport nem összehasonlítható. A munkabér a munkaszerződés egyik kötelező tartalmi eleme, amely a munkavégzésért a munkáltatótól jár a munkavállaló számára. A munkáltatók nem tartoznak a munkavállalókkal azonos csoportba, – éppen e két „csoport” (tőke – munka) viszonyát szabályozza a munkajog – mivel a munkabérre nézve eltérő jogosultságok és kötelezettségek illetik meg és terhelik őket. Ezért a munkabérre való jogosultság a munkáltatók csoportjára nézve nem vizsgálható, hiszen őket a kiküldetésben végzett munka után járó bér kifizetése épp kötelezettségként terheli.

Kiküldetés esetén – a felek eltérő megállapodása, illetve törvény eltérő rendelkezése hiányában – a munkavállalót a munkaszerződés szerinti bére illeti meg, ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben szokásos munkahelyén véggez ugyanilyen munkavégzést a munkavállaló, meghatározott további feltételek (meghatározott időtartamú munkavégzés) fennállása esetén őt a szerződés szerinti munkabére ne illethetné meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a különbségtétel hátrányos volta ezen jogalanyokra nézve fogalmilag kizárt, nem vizsgálható. Mindezekre tekintettel az indítványt ebben a részében sem találta az Alkotmánybíróság megalapozottnak, így az indítványt ebben a részében is elutasította.

6. Az egyik indítványozó az Mtm. 13. §-ával megállapított Mt. 105. §-ában foglalt szabályozást ellentétesnek vélte továbbá a polgári jog és a munkajog azon alapelvével, „mely szerint a szerződéseket nem lehet egyoldalúan módosítani”. Azt azonban az indítványban nem nevezte meg, hogy az ellentét folytán az Alkotmány mely rendelkezését, milyen alkotmányos indokkal véli alkotmányellenesnek.

Továbbá az indítványozó a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással is állította, erre vonatkozó alkotmányjogi érvelést azonban nem terjesztett elő.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia: a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jog-

szabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint az indokot, amelynek alapján az indítványozó az alkotmányvétsést fennállónak véli. Az indítvány az Mt. 105. §-a alkotmányellenessége megállapítására vonatkozó részében e feltételeknek nem felel meg, ugyanis nem jelöli meg, hogy a sérelmezett rendelkezés az Alkotmány rendelkezését milyen alkotmányos indokkal sérti.

Az Alkotmánybíróság utal a 715/B/2005. AB végzésére (ABK 2009, június 847, 848.), melyben részletesen kifejtette, hogy az indítványból az Alkotmánybíróság számára világosan ki kell tűnnie az indítvány alkotmányjogi érveinek. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy az indítványozó által felsorolt érveket, jogszabályhelyeket és alkotmányos szakaszokat „összefárosítsa”, és ily módon következtessen ki az indítványozó által előadottakból azt, hogy az indítványozó mely alkotmányos szakasz sérelmét, mely jogszabályhely léte vagy nemléte miatt állítja. Az egyes indítványi elemeket egymással összefüggésbe nem hozó indítványok az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ügyrend fent idézett rendelkezésének hatálya alá esnek, érdemi vizsgálatra alkalmatlanok, és mint ilyenek, visszautasítandók.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

7. Az indítványozó álláspontja szerint az Mt. 105. §-ában rögzített szabályozás sérti továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 14. és 17. Cikkeiben foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Abtv. 1. § c) pontja és a 21. § (3) bekezdése alapján csak az arra jogosult indítványára végezheti el. Az indítványozó nem tartozik a törvényben meghatározott jogosulti körbe, ezért az Alkotmánybíróság az állampolgári indítványt az Ügyrend 29. § c) pontjára figyelemmel érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2009. december 15.

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

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

688/B/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja, 21. § (3), (6), (8) bekezdése, 30. § (1) bekezdés a), b) pontja, 34. § (1), (2) bekezdése, alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3), (6) bekezdéseivel összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsést megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 37. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontja, 21. § (1), bekezdése, 36. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárás megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet 13. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló eljárás megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 44. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 16. § (2) bekezdése, 45. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) több rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálatát kezde-

ményezte azt követően, hogy a 162/E/2001. AB határozat indítványozójaként azonos tartalmú indítványait visszavonta.

Az indítványozó támadja az Abtv. 1. § *h*) pont hatáskört megállapító rendelkezésének vélt alkotmányellenességével összefüggésben az Abtv. 21. § (1), (3), (6), (8) bekezdésben, és a 36. § (1)–(2) bekezdésben speciálisan szabályozott eljárásra jogosultak körét. Álláspontja szerint az Abtv. által felhatalmazó rendelkezésként hivatkozott Alkotmány 32/A. § (6) bekezdése csak az Alkotmánybíróság szervezetére és működésére vonatkozó szabályok megalkotására ad elégséges felhatalmazást, míg a támadott szakaszokban meghatározott hatáskörökre, és az indítványozásra jogosultak körének kijelölésére nem. Ez sérti a jogbiztonságot, így az Alkotmány 2. §-t, valamint – az alkotmányos összefüggések és okok megjelölése nélkül – „különösen a 7. § (1) bekezdést, a 8. §-t, a 19. § (1)–(3) bekezdést, a 26. § (1), (4)–(5) bekezdést, a 30/A. § (1) bekezdés *b*) pontját, 32/A. § (1)–(3) bekezdést, 35. § (1) bekezdés *j*) pontját, 39/B. §-t, 78. §-ok megfelelő” részeit.

2. Ezen túlmenően, az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére jogosultak meghatározásánál az Abtv. 21. § (3) és (6) bekezdésének rendelkezése hiányos, mivel az Abtv. 1. § *c*) pontja és az Abtv. 1. § *g*) pontja szerinti hatásköröket az ombudsman, mint „elsőfokú Alkotmánybíróság” nem gyakorolhatja. Ez a jogalkotói mulasztás sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét és a jogbiztonságot.

3. Az indítványozó az Abtv. 1. § *a*) pontjának, „de legalább az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés” szövegrész alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az Abtv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontjából, a 34. §-ból és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 37. § (1) és (3) bekezdéséből az „Országgyűlés ügyrendje” szövegrész alkotmányellenességének megállapítását és annak megsemmisítését is indítványozza. Álláspontja szerint az Országgyűlésnek az Alkotmányban meghatározott terminológia szerinti „házaszálya” van, ezért az ettől eltérő megjelölés sérti a jogbiztonságot, így az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

4. Az indítványozó a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) 13. § (2), (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges megsemmisítését indítványozza, mivel az ott hivatkozott már nem létező intézmények sértik a jogállamiságot és az Alkotmány „más citált tételeit, rendelkezéseit, alkotmányos jogszabályokat”.

5. Az indítványozó a továbbiakban az Abtv. 44. §-ból az „illetőleg a 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek indítványára” rendelkezés „eltörlését” kéri, valamint a Jat. 16. § (2) bekezdéséből „ha a köztársasági

elnök vagy a kormány másként nem rendelkezik” szövegrész, a 45. §-ból a „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökére” vonatkozó rész alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri. A felhívott jogszabályok kimerítő ismertetése mellett e rendelkezések vonatkozásában sem az alkotmányos ok, sem az összefüggés nem került megjelölésre.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

2. Az Abtv. érintett rendelkezései:

„Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik:

h) eljárás mindazon ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.”

Az Alkotmánybíróság eljárása

Az eljárás közös szabályai

„21. § (1) Az 1. § *b*) pontja szerinti eljárást – a 33–36. §-ban foglalt megkülönböztetés szerint – indítványozhatják:

a) a köztársasági elnök,

c) a Kormány.

(3) Az 1. § *c*) pontja szerinti eljárást indítványozhatják:

a) az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő,

b) a köztársasági elnök,

c) a Kormány vagy annak tagja,

d) az Állami Számvevőszék elnöke,

e) a legfelsőbb Bíróság elnöke,

f) a legfőbb ügyész

(8) Törvény az (1)–(6) bekezdésben meghatározottakon kívül másokat is feljogosíthat az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozására.”

„30. § (1) Az Alkotmánybíróság teljes ülésén dönt a következő ügyekben:

a) a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény és az Országgyűlés ügyrendje aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;

b) a nemzetközi szerződések aggályosnak tartott rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;”

Egyes eljárások

Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata

„34. § (1) Az Országgyűlés ügyrendjét – annak elfogadás előtt, az az aggályosnak tartott rendelkezés megjelölésével – az Alkotmánnyal való összhangjának vizsgálata céljából megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

(2) Ha az Alkotmánybíróság az ügyrend aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, az alkotmányelleneséget az Országgyűlés megszünteti.”

3. A Jat. hivatkozott rendelkezései:

Nemzetközi szerződés

„16. § (2) A jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződést – ha a köztársasági elnök vagy a Kormány másként nem rendelkezik – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

A jogalkotási eljárás

„37. § (1) A törvénykezdeményezés jogát, a kezdeményezés módját és a törvényalkotás rendjét az Alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje határozza meg.

(3) A törvényjavaslatot – ha az Országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz – legalább harminc nappal az Országgyűlés ülészsaka előtt be kell terjeszteni.”

„45. § (1) A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja – az érdekelt minisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával – a jogszabályok hatályosulását, és a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének a jogkörét.”

III.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben érthetetlen.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 1. § a) pont, 21. § (1) bekezdés, 36. § (1) és (2) bekezdés alkotmányosságát érintő indítvány nem minősül-e „ítélt dolognak.”

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § c) pontja értelmében „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ra, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértés megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.) Ha az új indítványt más okra, más alkotmányossági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik. [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.; 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 133.; 5/2002. (II. 22.) AB határozat, ABH 2002, 78, 81.; 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 911.]

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § a) pontja, 21. § (1) bekezdés, 36. § (1) és (2) bekezdés alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tekintetében már elvégezte, és a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) megállapította: az Abtv. támadott rendelkezései az Alkotmány felhívott bekezdését nem sértik,

ezért az indítványt elutasította. (ABH 1997, 41, 50, 52.). Következésképpen jelen ügyben az indítvány már érdemben elbírált jogszabályi rendelkezéssel azonos jogszabályi rendelkezésre irányul, így „ítélt dolog” áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az eljárást megszüntette.

1.1. Az Abtv. támadott 30. § (1) bekezdés a) pont, 34. § (1) és (2) bekezdés és a Jat. 37. § (1) és (3) bekezdés rendelkezései tartalmazzák az „Országgyűlés ügyrendje” kifejezést, amelyet az indítványozó azért tart alkotmányellenesnek, mert az Országgyűlésnek nem ügyrendje, hanem – az Alkotmányban írt terminológiának megfelelően – Házsabálya van. Álláspontja szerint az „ügyrend” megnevezés ellentétes a Jat. 18. § (2) bekezdésében írt közérthetőség követelményével és sérti az Alkotmány 2. §-ban védett jogbiztonság alapelvét, ezért kéri a támadott szakaszok megsemmisítését.

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése szerint „az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét”. Ezeket a szabályokat tartalmazza a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY. határozat (a továbbiakban: Házsabály) is. A Házsabály mint belső szervezeti, működési norma, a kívülállóknak alapvető jogait közvetlenül nem érinti.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal állást foglalt a jog egyértelműsége, és annak alkotmányossági összefüggései tekintetében. Határozataiban megállapította, hogy „a jogbiztonság az állam – elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

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.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Jelen esetben a támadott rendelkezések bár az Alkotmánytól eltérő terminológiával, az Országgyűlés ügyrendjeként nevesítik az Országgyűlés működési rendjére vonatkozó szabályokat, azonban a szabályszöveg – címében is – a jogalkalmazás során világos és felismerhető normatartalmat hordoz, a jogbiztonság sérelme nem merül fel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy 1848-ig Magyarországon nem voltak a mai értelemben vett házsabályok, az eljárás során a precedensek és a gyakorlat szolgáltak irányadóul. Az 1848. évi IV. törvénycikk mondta ki az országgyűlés jogát saját ügyrendjének megalkotására.

Az Abtv. az 1989. október 30-i hatálybalépésekor az Alkotmány 24. § (4) bekezdésével egyezően tartalmazza az Országgyűlés ügyrendje kifejezést. Ezt követően az

Alkotmány e szakaszát módosító, 1990. június 25-től hatályos 1990. évi XL. törvény 14. §-ának rendelkezése szerint „az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban alapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét”. E felhatalmazás szolgált alapul a már hivatkozott 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat megalkotásához a Házzsabályról.

2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozónak azt az alkotmányos aggályát, miszerint a kizárólag az Alkotmány 32/A. § (6) bekezdés felhatalmazó rendelkezése alapján megalkotott Abtv.-nek a hatáskört megállapító 1. § h) pontja, és az egyes alkotmánybíróági eljárások indítványozására jogosultak körének meghatározására vonatkozó rendelkezések – az Abtv. 21. § (3) és (6) és (8) bekezdése – sértik a jogbiztonságot, valamint az összefüggések megjelölése nélkül a 7. § (1) bekezdést, a 8. §-t, a 19. § (1)–(3) bekezdést, a 26. § (1), (4)–(5) bekezdést, a 30/A. § (1) bekezdés b) pontját, 32/A. § (1)–(3) bekezdést, 35. § (1) bekezdés j) pontját, 39/B. §-t, 78. §-ok „megfelelő” részeit.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata tárgyában számos határozatot hozott, [így a már idézetten kívül lásd pl. a 10/1992. (II. 25.) AB határozatot, ABH 1992, 72.; a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatot, ABH 1997, 397.; 2/2002. (I. 25.) AB határozatot, ABH 2002, 42.]. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is támadott Abtv. 21. § (6) bekezdés rendelkezésének – az Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 57. § (1) bekezdés, 61. § (1) bekezdés szempontjából elvégzett – alkotmányossági vizsgálata során az 1261/B/1997. AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Abtv. felhatalmazó rendelkezéseivel kapcsolatban megállapította, „hogy az Alkotmánybíróságra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alkotmány IV. fejezete tartalmazza, az alaptörvény a részletes szabályok megalkotását külön törvényre bízza. Ez a törvény az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény. Az Abtv. részletezi az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdésének azon rendelkezését is, amely szerint az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti. Közvetlenül az Alkotmány rendelkezéséből következik tehát, hogy az indítványozási jog törvényben meghatározott esetekben bárki számára megadható, de – ugyancsak törvényben meghatározott ügkörökben – korlátozható is.” (ABH 1999, 626, 627.)

„Az Alkotmány felhatalmazása alapján megalkotott Abtv. előbb azt rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el (20. §), majd a 21. §-ában taxatív meg határozza az egyes hatáskörök tekintetében az eljárás kezdeményezésére jogosultak körét. Az Abtv. egyértelműen meghatározza azt az indítványozói kört is, amelybe tartozók az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését kérhetik. Az Abtv. 21. § (6) bekezdése nem biztosít bárki számára jogot, hogy eljárást kezdeményezzen, azt csak meghatározott szervezeteknek és személyeknek adja meg. Mivel az indítványozó magánszemély nem tartozik ebbe a körbe, nincs joga absztrakt alkotmányértelmezést

kérni.” Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben lefolytatott alkotmányossági vizsgálat alapján az Abtv. 21. § (6) bekezdése tekintetében az indítványt elutasította.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezések is az Alkotmány 32/A. § (3) és (6) bekezdéseinek felhatalmazásán alapulnak, ezért az Abtv. vitatott szabályozása nem sértheti a jogbiztonságot. Következésképpen az Abtv. 1. § h) pont, 21. § (3) és (6) és (8) bekezdés rendelkezésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2.1. Az Alkotmánybíróság szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány is megalapozatlan.

Az indítványozó a hatalommegosztás és a jogbiztonság elvének sérelmét látja abban, hogy az Abtv. 21. § (3) és (6) bekezdéseiben megjelölt alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésére jogosultak között a jogalkotói mulasztás folytán az „ombudsman” nem szerepel.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. E szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. §-val összefüggésben kimondta, hogy e törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. (1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.)

Jelen esettel összefüggésben a 2. pontban hivatkozottakon túl az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben, az Abtv. 21. § (1) bekezdés alkotmányossági vizsgálata során azt is megállapította, hogy a vizsgált szakaszban az eljárásra jogosultság szempontjából „a felsoroltak korlátozása nem alkotmányellenes. A törvényhozónak az Alkotmány alapján nemcsak az indítványozói kör meghatározásában van szabad keze, hanem abban is, hogy biztosít-e előzetes normakontrollt”. [ABH 1997, 41, 47.]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosára és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmány V. fejezetének 32/B. §-a tartalmazza, melynek végrehajtása az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.). Az Obtv. 1. § rendelkezése szerint „az állampolgári jogok országgyűlési biztosának (a továbbiakban: országgyűlési biztos) feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

Az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos

vizsgálatát, valamint ezek nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését és az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését. (Obtv. 22. §)

A kifejtettek tekintettel nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló, jogbiztonságot sértő alkotmányellenesség az Alkotmány 2. § (1) bekezdés alapján: mivel az Abtv. 1. § c) pont szerinti jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata és az Abtv. 1. § g) pontja szerint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskörökben – az Obtv. hivatkozott 22. §-a alapján – az országgyűlési biztos eljár.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

2.2. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát az összefüggések nélkül megjelölt további alkotmányi szakaszok tekintetében visszautasította, mivel az indítvány e részében nem 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.)

3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányellenesnek tartott Tvr. 13. § (2), (3) bekezdését, mivel az indítványozó álláspontja szerint az abban hivatkozott, már nem létező intézmények sértik a jogállamiságot és az Alkotmány „más citált tételeit, rendelkezéseit, alkotmányos jogszabályokat”.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvr.-t a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 15. § (3) bekezdésének rendelkezése 2005. július 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. §-a értelmében – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Abtv. 38. §-a alapján bírói kezdeményezés vagy az Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik ezek körébe, valamint az indítvánnyal támadott Tvr. már nincsen hatályban, ezért az Alkotmánybíróság a Tvr. 13. § (2), (3) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján megszüntette.

4. Az indítványozó az Abtv. támadott 44. § rendelkezésének, a Jat. 16. § (2) bekezdéséből „ha a köztársasági elnök vagy a kormány másként nem rendelkezik” szövegrész, a 45. §-ból a „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökére” vonatkozó rész alkotmányellenességének meg-

állapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint e vonatkozásban is „aggályos a szabályozás az Alkotmánynak a bevezető részben megjelölt és citált, különösen a: 2. §, 7. § (1) bekezdés, 8. §, 19. § (1), (2), (3) bekezdés f) pont; 26. § (1), (4), (5) bekezdés, 30/A. § (1) bekezdés b) pont, 32/A. § (1), (2), (3) bekezdés, 35. § (1) bekezdés j) pont, 39/B. §, 78. §-ok megfelelő részeivel szemben”, azonban erre vonatkozó indokolást itt sem fejtett ki.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványi kérelem a 2.1. pontban kifejtett 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. december 8.

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

629/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 62. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítvány a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 62. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítá-

sára és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó vélekedése szerint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TnyR.) 16. § (2) bekezdése értelmében – szemben a Tny. 22. § (1) bekezdésével, amely szerint a nyugdíj alapja a bruttó kereset –, „lényegében nettó keresettel számolják ki” a nyugdíjat, ehhez képest „az évenkénti emelések már csak 50%-ban függenek az éves átlagos nettó-kereset növekedéséről,” ez pedig a nyugdíjak relatív csökkenését eredményezi. Érvelése szerint az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően a beadvány benyújtásának idejéhez (2003. augusztus) képest „a foglalkoztatottak nettó keresete 6–8-szoros lesz, míg a nyugdíjasoké, a jelen szabályozás miatt alig több, mint 3–4-szeres,” ami ellentétes az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében és 70/E. §-ában foglaltakkal.

2. A kifogásolt rendelkezést a beadvány benyújtását követően a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 122. § (1) bekezdése módosította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatot a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.] Tekintettel arra, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma a vitatott szabályozás hatályos szövegével kapcsolatosan változatlanul fennáll, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot a hatályos szabályozás tekintetében végezte el.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

2. A Tny. érintett rendelkezésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„62. § (4) A tárgyév január 1-je előtti időponttól megállapított és az (1) bekezdésben meghatározott nyugellátást,

baleseti nyugellátást 2001. január 1-jétől kezdődően, a megállapítás naptári évét követő év január hónapjában az emelés évére tervezett fogyasztói árnövekedés és a tervezett országos nettó átlagkereset-növekedés 50 százalékos súlyozott átlagának megfelelő mértékben kell emelni.”

3. A Tny. támadott rendelkezésének az ügy elbírálása-kor hatályos szövege:

„62. § (4) A tárgyév január 1-je előtti időponttól megállapított és az (1) bekezdésben meghatározott nyugellátást, baleseti nyugellátást 2001. január 1-jétől kezdődően, a megállapítás naptári évét követően minden év január hónapjában az emelés évére tervezett fogyasztói árnövekedés és a tervezett országos nettó átlagkereset-növekedés 50 százalékos súlyozott átlagának megfelelő mértékben kell emelni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a nyugdíjemelést meghatározó tényezők általa prognosztizált változásából – „0”%-os inflációs ráta és 6–8%-os keresetnövekedés – következtetett arra, hogy a nyugdíj évenkénti növekedése alapvetően csak az utóbbi tényező által meghatározottan, a keresetnövekedés 50%-ával lesz azonos mértékű. Ezt összevetve a nyugdíj megállapításának – általa tévesen értelmezett – számítási módjával állította, hogy a nettó átlagkereset alapján megállapított nyugdíj nettó átlagkeresethez igazított emelése alkotmány sértést eredményez.

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a nyugellátások emelésére vonatkozó különböző – a jelen ügy tárgyával nem azonos – szabályok alkotmányosságát. A 26/1993. (IV. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) a nyugellátások, baleseti nyugellátások, továbbá egyes egyéb ellátások emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések kapcsán a következő megállapításokat tette: „Ameddig tehát az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy ezeknek az elveknek, tehát nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét, a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei és egyéb szempontok alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz. (...) Alapvetően technikai – és nem alkotmányos – kérdés, hogy a jogalkotó az ellátáshoz való jog biztosítását a nyugdíjak százalékos, meghatározott (fix) összegű emelésével vagy egyéb módon valósítja meg. Ennek során azonban a társadalombiztosításban meglévő – vásárolt jogon alapuló – biztosítási elemet és a társada-

lombiztosítás szociális funkcióit egyaránt köteles mérlegelni és figyelembe venni, azok arányaitól önkényesen nem térhet el. Az Alkotmány szerint ugyanis az egyedüli követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. (...) Az Alkotmány 70/E. §-ának keretei között – a szociális biztonság-hoz való jog garantálása mellett – az állam, ha lehetőségei nem engedik, nem köteles a nyugdíjak és egyéb ellátások értékállandóságát megőrizni. Az öregség, rokkantság stb. esetére a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság biztosításával az állam alkotmányos kötelezettségének akkor is eleget tesz, ha az inflációs és egyéb negatív gazdasági jelenségek megfelelő figyelembevételével, de egyéb szempontokat is mérlegelve állapítja meg az ellátások emelésének évi mértékét.” (ABH 1993, 196, 199–201.) Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ellátásoknak a lehetőségekhez igazodó, megfelelő mértékű évi indexálását nem találta az Alkotmány 70/E. §-ába ütközőnek.

A 39/1999. (XII. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) a Tny. 62. § (2) bekezdése normakontrollját végezte el az Alkotmány 70/E. §-a tekintetében, amely egy évre, a fogyasztói árnövekedéshez kötötten és százalékos mértékben maximálva határozta meg a nyugellátás emelését. E határozat hangsúlyozta, hogy az Abh1.-ben elfoglalt állásponttól nem tért el, és az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/E. §-a értelmezésével kapcsolatos gyakorlatát figyelembe véve rögzítette, hogy az Alkotmány 70/E. §-a alapján az érintetteknek nincs alkotmányos jogosultsága a nyugdíjak meghatározott mértékű emelésére, de e rendelkezésből nem következik jogalkotói kötelezettség sem arra, hogy a nyugdíjak értékének megőrzését egy meghatározott módon (a fogyasztói árak vagy a nettó keresetek növekedéséhez igazodóan) biztosítsa, ezért a 70/E. § sérelme nem állapítható meg. (ABH 1999, 325, 340.)

A jelen ügyben az indítvány lényegi tartalma szerint az idézett döntésekben elbírált alkotmányossági kérdést – a nyugdíjmelés módszere kapcsán a szociális biztonsághoz való jog sérelmét – veti fel. E szempontból nincs relevanciája annak, hogy az indítványozó milyen levezetéssel – a TnyR. általa tévesen értelmezett szabályából kiindulva és a keresetek jövőbeni változására tekintettel – találta az emelés mértékét az Alkotmány 70/E. §-ába ütközően alacsonynak. Ezért az Alkotmánybíróság a fenti határozatokban tett megállapításokra utalva az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

2. Az indítványozó azt is állította, hogy a szabályozás nem egyeztethető össze az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglaltakkal, mert az állam nincs figyelemmel arra, hogy az emelés kifogásolt módja a gazdasági viszonyok – általa modellezett – változása folytán a nyugdíjasok elszegényedését okozza, szemben az aktív keresőkkel.

Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelmét is vizsgálta azzal összefüggésben, hogy a Tny. támadott rendelkezése az alacsony nyugdíjak nagyobb mértékű emelését tartalmazta. Megállapította, hogy a magasabb nyugdíjmelés a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való alapvető jog érvényesülését szolgálja, és a kisnyugdíjasok számára alkalmazott pozitív diszkrimináció kifejezetten összhangban áll az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. (ABH 1999, 325, 346–347.)

A jelen ügyben kifogásolt szabályozás nem tesz különbséget a nyugdíjasok egyes csoportjai között, az indítványozó a keresőkkel szemben hiányolja valamennyi nyugdíjas pozitív diszkriminációját. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az államnak azt a kötelezettségét fogalmazza meg, hogy az esélyegyenlőségek kiküszöbölését szolgáló jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén járuljon hozzá a jogegyenlőség megvalósulásához, konkrét intézkedéseket azonban nem határoz meg. Az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, és a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat. (422/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 471, 472.; 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511–512.; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 577.) Az állam a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén biztosítja, illetőleg járul hozzá az egyenlőségek csökkentéséhez. (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.; 553/B/1994. AB határozat, ABH 1997, 773, 783.)

A Tny. nyugdíjmelésre vonatkozó szabályainak a megalkotása kifejezetten a nyugdíjasok esélyegyenlőségének csökkentését célozza, elősegítve a nyugdíjak viszonylagos értékállandóságát, a nyugdíjasok megélhetéséhez szükséges ellátás megőrzését. Az Alkotmánybíróság az 1067/B/1993. AB határozatában megállapította, hogy „amennyiben a nyugdíjak reálértéke a nagyarányú infláció, a költségvetési ártámogatások megszüntetése, vagy egyéb okok miatt csökken, akkor az állam az Alkotmány 70/E. §-a alapján úgy köteles a társadalombiztosítást ehhez a változáshoz igazítani, hogy az a nyugdíjasok ellátáshoz való jogát megfelelően teljesítse. Az azonban, hogy a negatív gazdasági tényezőket az államnak a nyugellátások emelése során maradéktalanul kompenzálni kell, az Alkotmányból nem következik. (...) Az Alkotmánybíróság az ún. pozitív diszkriminációt megalapozó 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában (ABH 1990, 48–49.) csak a pozitív diszkrimináció alkotmányos lehetősége kérdésében foglalt állást. E lehetőségből azonban az alkalmazás alkotmányos kényszere nem következik. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (ABH 1996, 446, 448.)

Az esélyegyenlőségre vonatkozó állami kötelezettség teljesítésének elmulasztása így nem állapítható meg, ezért

az Alkotmánybíróság a Tny. 62. § (4) bekezdésének az Alkotmány 70/E. §-a sérelmére alapított indítványt is elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyo 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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

850/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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 261. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 254. § (3) bekezdése második mondata, valamint a 257. § (1) bekezdése második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 257. § (1) bekezdésével és annak egészével összefüggésben alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó perújítási kérelmét a Fővárosi Munkügyi Bíróság, miután hivatalból megvizsgálta, hogy az

ügyben fennállanak-e a perújításnak a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 260–262. §-aiban meghatározott előfeltételei, azok hiánya miatt, mint érdemi tárgyalásra alkalmatlant, elutasította. A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság tárgyaláson kívül hozott 49-Mfv.25.706/2004/2. számú jogerős végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta.

Az indítványozó a jogerős végzéssel összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz keretében sérelmezte a Pp.-nek a perújítási kérelem előterjesztésére 6 hónapban meghatározó határidőt előíró 261. § (1) bekezdését, mivel az szerinte „nem illeszkedik a [Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi törvényben, a továbbiakban: Ptk.] foglalt elévülési időhöz”, ezáltal „sérti annak a félnek a tulajdonhoz való jogát, aki az elévülési idő bekövetkezése előtt igényérvényesítését saját hatáskörben kívánja meghatározni”. Az indítványozó állítja továbbá, hogy a Pp. 257. § (1) bekezdésének második mondata, amely szerint a végzés ellen beadott fellebbezés tárgyában a másodfokú bíróság tárgyaláson kívül határoz, valamint annak utolsó mondata, amely szerint a másodfokú bíróság a feleket a szükséghez képest meghallgatja, a tisztességes eljárás követelményébe, azaz az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmány ugyanezen bekezdésébe ütközik a Pp. azon rendelkezése [254. § (3) bekezdésének második mondata] is, amely szerint, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet indokai alapján hagyja helyben, a másodfokú ítélete indokolásában csupán erre a körülményre kell utalnia. Vélekedése szerint a tisztességes eljárás követelménye egyrészt azzal sérül, ha a bíróság tárgyalás tartása nélkül dönt az ügyben, másrészt, ha döntésében nem tesz eleget a „törvényes indokolási kötelezettségének”.

Az indítványozó szerint a jogállamiság sérelmével jár, hogy a perújítási eljárásban a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bs.) 9. §-a, továbbá a Pp. 254. § (3) bekezdése, a 257. § (1) bekezdése, 261. § (1) bekezdése, illetve a Pp. 3. §-a, a Ptk. 1–2. §-ai, 7. § (1) bekezdése, és 326. §-a között nincs összhang és ez az állított alkotmányellenes kollízió ellentétes a tisztességes eljárás követelményével [Alkotmány 57. § (1) bekezdése].

Az indítványozó kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is a Pp. 257. § (1) bekezdése vonatkozásában. Érvelése szerint, mivel az nem tartalmaz kézbesítési szabályt, ha a fellebbezési eljárásban nem tart tárgyalást, és az iratok nem kerülnek ismertetésre, a fellebbező fél nem ismerheti meg az ellenérdekű félnek a fellebbezésre tett észrevételeit és az azokkal kapcsolatos érveit nem fejtheti ki. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte az indítványozó a Pp. egésze vonatkozásában is, mert a másodfokú határozat indokolásának tartalmi elemeinél nem írja elő, kötelezően fel kell tüntetni, hogy „mi az elsőfokú döntés, az ellen ki, milyen okból fellebbezett és az ellenérdekű fél erre milyen észrevételt tett”.

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, demokratikus jogállam.”

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

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

2. A Pp. támadott rendelkezései:

„254. § (3) Az eljárást befejező határozatban az elsőfokú bíróságot meg kell nevezni, és ügyszámát is fel kell tüntetni. Ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet indokai alapján hagyja helyben, a másodfokú ítélet indokolásában csupán erre a körülményre kell utalnia.”

„257. § (1) Ha az elsőfokú bíróság a fellebbezéssel megtámadott végzéséhez nincs kötve (227. §), a fellebbezésnek maga is eleget tehet. Egyébként a végzés ellen beadott fellebbezés tárgyában a másodfokú bíróság tárgyaláson kívül határoz. A fellebbezés másodpéldányát az elsőfokú bíróság azzal a figyelmeztetéssel kézbesíti a fellebbező fél ellenfelének, hogy a fellebbezés kézhezvételétől számított nyolc nap alatt az elsőfokú bíróságnál észrevételeket terjeszthet elő. Csatlakozó fellebbezés előterjesztésének nincs helye. A határidő indokolt esetben megrövidíthető. A határidő eltelte után az elsőfokú bíróság az iratokat – az esetleg benyújtott észrevételekkel együtt – felterjeszti. A másodfokú bíróság a feleket a szükséghez képest meghallgatja (113. §).”

„261. § (1) A perújítási kérelem előterjesztésének határideje hat hónap; ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől, ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással élhessen, ettől az időponttól kell számítani. A tudomásszerzés időpontját elegendő valószínűvé tenni.”

III.

Az alkotmányjogi panasz részben nem megalapozott, részben 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 Alkot-

mánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Ugyanezen szakasz (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 Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogséremlme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag azok a támadott jogszabályi rendelkezések lehetnek, amelyeket a Fővárosi Bíróság jogerős végzésében alkalmazott.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt több jogszabályi rendelkezést – így a Bsz. 9. §-a, a Pp. 3. §-a, a Ptk. 1–2. §-ai, 7. § (1) bekezdése, és 326. §-a – a jogerős végzés egyáltalán nem is tartalmazza, ezért azok tekintetében az indítvány nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételnek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., – a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján az alkotmányellenes kollízió megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.

3. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kérte a Pp. 261. § (1) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát, mert az szerinte sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a perújítási kérelem előterjeszthetőségének határidejét meghatározó jogszabály eljárási szabály, amely nem esik az alkotmányos tulajdonvédelem körébe, így azt a kifogásolt jogi rendelkezés nem korlátozhatja. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése, valamint a Pp. 261. § (1) bekezdése között nincs alkotmányos összefüggés. Ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.] az indítványt ebben a részében elutasította.

4. Az indítványozó a Pp. 254. § (3) bekezdése második mondata, valamint a 257. § (1) bekezdése második mondata alkotmányellenességét is állította. Érvelése szerint az Alkotmánynak a tisztességes eljárás követelményét kimondó 57. § (1) bekezdését az előbbi jogi rendelkezés azzal sérti, hogy a bíróság tárgyalás tartása nélkül dönt az ügyben, az utóbbi pedig azzal, hogy a bíróság a döntésében nem tesz eleget a „törvényes indokolási kötelezettségének”.

4.1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Pp. 254. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó – hasonló indítvány alapján a 605/D/2006. AB határozatában (ABH 2008, 2425, a továbbiakban: Abh1.) már vizsgálta. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Pp. 254. § (3) bekezdésének második mondata – az eljárás egyszerűsítése érdekében – a másodfokú bíróság számára az indokolás rövidített módját csak akkor teszi lehetővé, ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet annak indokai alapján hagyja helyben. A tisztességes eljárás lényegéről kialakított álláspontjának ismertetését követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 254. § (3) bekezdése második mondatának a másodfokú határozat egyszerűsített indokolására vonatkozó rendelkezése nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. A támadott szabályozás szerint a másodfokú határozat indokolásának, ha az elsőfokú határozatot helyes indokai alapján helyben hagyja, nem kell megismételnie az elsőfokú határozat indokolását. A határozat indokolásának ilyen egyszerűsítése a felek jogaira és kötelezettségeire nincs hatással. Az egyszerűsített indokolás is a másodfokú bíróság indokolása, amely azonban (érdemben) azonos az elsőfokú bíróság indokolásával. Az tehát éppúgy a fellebbezés elbírálása, mintha a másodfokú bíróság indokai eltérnének az elsőfokú határozat indokolásától.” (Abh1., 2437–38.)

Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Pp. 254. § (3) bekezdése második mondata tekintetében *res iudicata* esete áll fenn, így az alkotmányjogi panasz e része alapján indult eljárást megszüntette.

4.2. Az Alkotmánybíróság továbbá észlelte, hogy a Pp. 257. § (1) bekezdése második mondatában foglalt rendelkezést a 26/1990. (XI. 8.) AB határozatban (ABH 1990, 120., a továbbiakban: Abh2.) úgyszintén már vizsgálta. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 257. §-ának második mondata [amely azonos a Pp. 257. § jelenleg hatályos (1) bekezdésének második mondatával] fellebbezés tárgyában teszi lehetővé a tárgyaláson kívüli határozat hozatalát. A Pp. 212. §-ának (1) bekezdése értelmében a per érdemében a bíróság ítélettel határoz, végzés alakjában a per során felmerült egyéb kérdésekben jelenik meg a határozat. Mivel az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdése a fél jogait érintő kérdések tárgyaláson történő elbírálását teszi kötelezővé, ezért a per során felmerült más – a fél jogait nem érintő – kérdésekben hozandó határozatok tárgyaláshoz kötése csak a bíróság munkáját nehezítené, és a határozat meghozatalát késleltetné, így a Pp. 257. §-ának második mondatát az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek. (Abh2., 121–122.)

Mivel az alkotmányjogi panasz azon része, mely a Pp. 257. § (1) bekezdése második mondatának az Alkotmány

57. § (1) bekezdésébe ütközését állította, az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kérte az alkotmányvétséget megállapítani, mint az Abh2. esetében, ezért az „ítélt dolognak” minősül, így az Alkotmánybíróság – az Indokolás III. 4.1. pontjában kifejtettetekre hivatkozással is – az eljárást megszüntette. (Ugyanúgy: 139/D/2007. AB határozat, ABK 2009, február, 173, 177.)

5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pp. 257. § (1) bekezdésével és annak egészével összefüggésben 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 „következzék be. Ennél fogva az Abtv. alapján a szabályozás hiánya miatt, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként 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., ugyanerre irányuló indítvány tárgyában: 671/D/2005. AB végzés, ABH 2008, 3525, 3527.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

6. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt el-, illetve visszautasította, ezért nem rendelkezett a támadott jogszabályi rendelkezéseknek a Fővárosi Bíróság 49-Mfv.25.706/2004/2. számú jogerős végzésében történő alkalmazási tilalmának kimondásáról.

Budapest, 2009. december 1.

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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

658/B/2006. 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 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 301. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 301. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó utólagos normakontroll iránti indítvány keretében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kamatszámításra vonatkozó szabályait tartotta alkotmányellenesnek. Indokolása szerint a jogbiztonság követelményét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a bírósághoz fordulás jogát [Alkotmány 57. § (1) bekezdés], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] egyaránt sérti az, hogy a kamatszámításra vonatkozó szabályok változása nem hat ki a vele mint adóssal szemben 1995-ben jogerősen befejeződött ügyre. Mivel az indítványozó adós jogerős bírósági ítéleten alapuló fizetési kötelezettségének eleget tenni nem tudott, ezért ellene 1999-ben végrehajtási eljárás indult. Álláspontja szerint a jogerős ítéletben meghatározott kamatmérték (az akkor hatályos szabályok szerint 20%, illetve 28%) azóta jelentősen csökkent, azonban e jogszabályi változások (a Ptk. módosításáról szóló 2000. évi LXXXVIII. törvény, valamint e törvény módosításáról szóló 2001. évi LXXXVII. törvény, illetve a Ptk. módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény) a saját ügyét nem befolyásolták. Úgy vélte, hogy a Ptk. 2004. május 1. óta hatályos 301. § (1) bekezdése – mint módosított törvényszöveg – „általános érvennyel akkor szüntette volna meg az alkotmányértő állapotot, ha olyan rendelkezést tartalmaz, ami a korábban született ítéletek végrehajtása során való alkalmazását kifejezetten elrendeli”. Emellett álláspontja szerint a Ptk. módosításáról szóló 2000. évi LXXXVIII. törvény jogalkotói mulasztást valósított meg. Véleménye szerint e jogszabálynak

is el kellett volna rendelnie a „hatálybalépését megelőzően hozott végrehajtható határozatokban foglalt kötelezés alapján történő elszámolásokra való alkalmazását”. Nézete szerint az a tény, hogy különböző időpontban született ítéletek más-más kamatmértéket vesznek alapul, hátrányos megkülönböztetést eredményez a kötelezettek között, és a jogbiztonság követelményét is sérti.

A hiánypótlási felhívást követően a jogi képviselővel rendelkező indítványozó az indítványát a Ptk. 301. § (1) bekezdésének a Ptk. módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény 5. §-ával meghatározott és jelenleg is hatályos szövege tekintetében tartotta fenn azzal, hogy az álláspontja szerint – az első indítványában foglalt indokolást fenntartva – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, ezért annak megsemmisítését kérte.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett 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, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

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

„301. § (1) Pénztartozás esetében – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a kötelezett a késedelembe esés időpontjától kezdve akkor is köteles a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatot fizetni, ha a tartozás egyébként kamatmentes. A kamatfizetési kötelezettség akkor is beáll, ha a kötelezett késedelmét kimentí.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozó kérelme pontosan mire irányult.

A hiánypótlási felhívást követően pontosított beadványában az indítványozó kizárólag a Ptk. 301. § (1) bekezdésének a 2004. május 1. napjától hatályos szövegét tartotta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek, a Ptk. e rendelkezésének korábbi – de jelenleg is hatályban levő – módosító rendelkezéseit nem támadta. Emellett a jogbiztonság követelménye, illetve a bírósághoz fordulás

joga tekintetében az indítványát nem tartotta fenn (erre vonatkozóan azonban eredeti indítványában sem található konkrét indokolás, pusztán a rendelkezések felsorolása), ezért az Alkotmánybíróság a Ptk. 301. § (1) bekezdésének e két alkotmányos rendelkezés vonatkozásában történő vizsgálatát mellőzte.

Ugyanakkor – mivel az indítványozó hiánypótló beadványában úgy nyilatkozott, hogy eredeti indítványát e fenti kiegészítéssel tartja fenn – az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló kérelmet – melyet a pontosító beadványában az indítványozó nem említ – úgy tekintette, hogy azt az indítványozó fenntartotta.

Ezért az Alkotmánybíróság a Ptk. 301. § (1) bekezdésének vizsgálatára irányuló indítványt [mely az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére irányul], valamint a mulasztás megállapítása iránti kérelmet [mely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és a 70/A. § (1) bekezdésére irányul] az alábbiak szerint bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság az 1292/B/1995. AB határozatában (ABH 2002, 732.) vizsgálta a Ptk. 301. § (1) bekezdésének alkotmányosságát, ezért az Alkotmánybíróság elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e ítélt dolognak. 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. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani (ítélt dolog).

A fenti alkotmánybírósági határozat a Ptk. 301. § (1) bekezdésének a 2004. május 1. előtt hatályos szövegét vizsgálta alkotmányossági szempontból. Ennek megfelelően a jelenleg hatályos Ptk.-beli kamatszámításra vonatkozó támadott rendelkezés nem azonos az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal, így ítélt dolog nem állapítható meg.

3. Az indítványozó szerint az a tény, hogy a különböző időpontban született ítéletek a kamatszámítás során a törvényi rendelkezések változása miatt más-más kamatmértéket vesznek alapul, hátrányos megkülönböztetést eredményez a kötelezettek között. [Az Alkotmánybíróság ebben a körben jegyzi meg, hogy a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 2/2002. (VI. 3.) véleménye (Bírósági Határozatok 2002. évi 9. szám.) a Ptk. módosításáról szóló törvények értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdésekkel összefüggésben egyrészt részletes szöveges kamatszámítási útmutatást, másrészt ennek táblázatos megfelelőjét is tartalmazza.]

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vehető fel”. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.] „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a vizsgált szabályozás, a Ptk. 301. § (1) bekezdése a kamatszámításra vonatkozó szabályt tartalmaz. Önmagában az, hogy a jogszabályok változásával azok hatálybalépését követően a jogalanyokra egységesen más szabályok vonatkoznak, nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek. Ennek indoka, hogy a szabályozás változásának hatálybalépését megelőzően kötött szerződések kötelezettjei nincsenek összehasonlítható helyzetben a módosulás hatálybalépését követően kötött szerződések alanyaival, azaz e természetes vagy jogi személyek nem alkotnak homogén csoportot. A kamatszámítás módját meghatározó szabály valamennyi, a jogszabály hatálybalépését követően megkötött szerződés alanyára egységesen vonatkozik.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ptk. 301. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozónak a mulasztás megállapítása iránti kérelmét vizsgálta meg. Az indítványozó úgy vélte, hogy a Ptk. 2004. május 1. óta hatályos 301. § (1) bekezdése azért eredményez jogalkotói mulasztást, mert nem tartalmaz olyan rendelkezést, hogy e számítási módot a hatálybalépését megelőzően született ítéletek végrehajtása során is alkalmazni kell. Azaz az indítványozó szerint az alkotmányellenes mulasztás abban áll, hogy a jogszabályok változásával a már jogerősen lezárt ítéletek rendelkező részében foglalt kamatszámítási rendelkezések változatlanok maradnak, ami véleménye szerint hátrányos megkülönböztetést eredményez, valamint a jogbiztonság követelményét is sérti.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a szabályozza, mely szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–206.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértéktést 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.].

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány fennáll-e. Arra a következtetésre jutott, hogy a Ptk. 301. § (1) bekezdésében, valamint a Ptk. módosításáról szóló 2002. évi XXXVI. törvény 28. § (4) bekezdésében (a kamatmértéket a módosítás hatályba lépését követően kötött szerződésekre kell alkalmazni) foglalt rendelkezések együttes értelmezése és alkalmazása kizárja a jogalkotói mulasztás megállapítását. A törvény hatálybalépéséről szóló rendelkezés szerint a jogszabályváltozás a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésével egyidejűleg lép hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépést követően kötött szerződésekre kell alkalmazni. Maga a jogszabály egyértelműen és világosan meghatározza, hogy a módosult rendelkezéseket milyen esetekben kell alkalmazni. Emellett nincsen olyan alkotmányos rendelkezés, mely a törvényhozó irányában az indítványozó által kívánatosnak tartott jogalkotási kötelezettséget írta elő. Ezen túlmenően a hatályos szabályozás nem fosztotta meg az állampolgárok egyetlen csoportját sem az alkotmányos jogai érvényesíté-

sének lehetőségétől, végül nincs olyan jogszabályi felhatalmazás, illetve feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség sem, melyet a törvényhozó a szabályozás megalkotásakor ne vett volna figyelembe. Ezen indokokra tekintettel az Alkotmánybíróság sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, sem az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét nem állapította meg.

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozónak azon elvárása, hogy a támadott rendelkezéseket a már lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kellene, pontosan a jogállami jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülése ellen hatna, ugyanis ebben az esetben a jogszabály módot nyitna a már jogerősen eldöntött és lezárt jogviták ügyében született határozatok utólagos megváltoztatására. Önmagában az indítványozó azon vélelme, hogy a Ptk. támadott rendelkezése miatt hiányos, hogy a saját, már jogerősen befejezett ügyében a rá nézve kedvezőbb kamatszámítási szabályok nem alkalmazhatóak, nem eredményez jogalkotói mulasztást.

Mínderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ptk. 301. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

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

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

479/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 52. § 35. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 52. § – értelmező rendelkezések – 35. pontjában „taxatív” felsorolt, a törvény alkalmazásában közszolgáltatónak minősülő szervezetek között nem szerepelnek az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) 1. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerinti egészségügyi közszolgáltatást nyújtó szervezetek. Álláspontja szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mert „azonos szintű jogszabályok adott tényt ellentétesen minősítenek”, másrészt sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is, mert hátrányos megkülönböztetést jelent „az egészségügyi szférában dolgozók, vállalkozók számára”. Ezért az indítványozó utólagos normakontroll keretében kérte a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett 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, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

2. A Hatv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„52. § E törvény alkalmazásában: (...)

35. közszolgáltató szervezet: a Magyar Posta Zrt., a Magyar Rádió Zrt., a Magyar Televízió Zrt., a Duna Televízió Zrt., a Magyar Távirati Iroda Zrt., a Diákhitel Központ Zrt., a Tartalékgazdálkodási Kht., illetve annak tevékenységét folytató nonprofit gazdasági társaság, továbbá a távfűtés-, a melegvíz-, az ivóvíz-, a csatornaszolgáltatást (a továbbiakban: szolgáltatás) nyújtók – ideértve a víziközmű-társulatot is – feltéve, ha nettó árbevételük legalább 75%-ban közvetlenül a fogyasztók számára történő szolgáltatás nyújtásából származik. Közszolgáltató szervezet továbbá a vasúti pályahálózatot üzemeltető feltéve, ha nettó árbevétele legalább 55%-ban a vasúti pályahálózat működtetéséből származik, valamint a helyi- és helyközi menetrendszerinti tömegközlekedési szolgáltatást nyújtó feltéve, ha nettó árbevétele legalább 55%-ban a tömegközlekedési szolgáltatás nyújtásából származik;”

3. Az Eftv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában (...)

b) egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás;”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kérdésével. A 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „a törvényi rendelkezések – értelmezéstől függő – ellentétes tartalma pedig önmagában, anyagi alkotmányellenesség hiányában nem vezethet az alkotmányellenesség megállapításához” (ABH 1991, 175, 176.). Már e határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. (...) A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nemkívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság alkotmányos deklarálása azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentétes összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet” (ABH 1991, 175, 176–177.).

Az indítványozó indítványában nem jelölte meg, hogy a vélt normakollízió mely alkotmányos elvet vagy jogot sértene, pusztán azt állította, hogy a szabályozás folytán a jogállamiság elve sérült. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az annak megállapítására irányuló indítványt, hogy a Hatv. 52. § 35. pontja az Eftv. 1. § (2) bekezdésének *b*) pontjával ellentétes, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

2. Az indítványozó emellett azt is állította, hogy a támadott rendelkezés hátrányos megkülönböztetést [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] eredményez „az egészségügyi szférában dolgozók, vállalkozók számára”. Az Alkotmány e rendelkezését az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata sze-

megfelelően hozzájárulni.«) megsérti”. A törvényen belüli ellentétes szabályozás jogbizonytalanságot, s így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét okozza.

Az indítványozó az újbóli adóztatással, illetőleg az elvonás mértékével kapcsolatban hivatkozik a méltányosság és így az arányosság elvének [Szja.tv. 1. § (2) bekezdés] a sérelmére is. Kifogásolja, hogy míg a nem társasházi formában lévő közös tulajdonú ingatlan bármely részének hasznosításából származó bevétel a 25%-os adó megfizetése után egyszerűen felosztható a tulajdonostársak között, addig társasház esetében a bevétel tulajdonostársak közötti felosztásakor ismételtelen adózni kell 35%-ot. Az indítványozó szerint ez az elvonási mérték nyilvánvalóan eltulzott, aránytalan és indokolatlan, s így ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában lefektetett jövedelmi viszonyhoz kötött közteherviselés követelményével.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

2. A Jat. indítványozó által felhívott rendelkezése:

„11. § (1) A jogszabály hatálya kiterjed az ország területén a magánszemélyekre és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra.”

3. Az Szja.tv. támadott rendelkezései:

„75. § (1) A társasház, a társasüdülő (a továbbiakban együtt: társasház) tulajdonostársainak közössége által a közös név alatt megszerzett jövedelem után – függetlenül attól, hogy a tulajdonostársak nem kizárólag magánszemélyek – a társasházat a (2)–(8) bekezdések szerint terheli adókötelezettség.

(2) A társasház e törvény XI–XIV. fejezetében – e § rendelkezésein kívül – említett bevételeiből (kivéve a közös tulajdon tárgyát képező ingatlanrész bérbeadásából származó bevételt) a jövedelmet és az adót – figyelemmel a (3) és a (4) bekezdés rendelkezéseire is – úgy kell megállapítani és megfizetni, mintha azt magánszemély szerezte volna meg, azzal, hogy magánszemélynek a társasházat kell tekinteni. A fennmaradó összegből a magánszemély tulajdonostársak között felosztott jövedelmet további adókötelezettség nem terheli.

(...)

(5) A (2) bekezdésben nem említett, a társasház által az adóévben megszerzett összes más bevételből (ideértve a közös tulajdon tárgyát képező ingatlanrész bérbeadásából

származó bevételt is) le kell vonni a tulajdonostársak közös költségre, illetőleg felújításra történt adóévi befizetéseit, a társasház által közvetített szolgáltatás tovább számlázott ellenértékét, valamint azokat az összegeket, amelyeket e törvény szerint a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni (pl. jogszabály alapján kapott támogatás, felvett hitel). Az így fennmaradó bevételt teljes egészében jövedelemnek kell tekinteni, amely után az adó mértéke 25 százalék.

(6) A társasháznak kifizetett adóköteles összegből az adót a kifizető állapítja meg, azt levonja, befizeti és arról igazolást állít ki a társasház részére, valamint a kifizetőnek az adózás rendjéről szóló törvénynek az adókötelezettséget eredményező, a magánszemélynek teljesített kifizetésekkel, juttatásokkal összefüggő bevallási kötelezettség szabályai szerint bevallást tesz. Az olyan adóköteles bevétel után, amely nem kifizetőtől származik, az adót a társasháznak kell megállapítania és negyedévenként az adózás rendjéről szóló törvénynek az adóelőleg-fizetésre vonatkozó rendelkezései szerint kell megfizetnie, valamint az e törvény 49. §-a (17) bekezdésének a magánszemélyre vonatkozó rendelkezése szerint kell bevallania.

(7) A társasház a magánszemélyre vonatkozó rendelkezések szerint teljesíti e §-ban előírt adókötelezettségeit, azzal az eltéréssel, hogy csak azt a bevételt kell bevallania, amelyre vonatkozóan adómegállapításra kötelezett. A társasház a kifizetéseit illetően kifizetőnek minősül, és e minőségére tekintettel is teljesíti adókötelezettségeit.

(8) Ha a társasház a (6) bekezdés rendelkezése szerint levont, illetve megfizetett adó után fennmaradó jövedelmet, vagy annak egy részét a tulajdonostársak között a tulajdoni hányadok arányában osztja fel, akkor az a magánszemély tulajdonostárs olyan bevétele, amelynek egésze jövedelem és az adó mértéke 35 százalék.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt az indítványozói állítást vizsgálta meg, mely szerint ellentétes a Jat.-tal, a normavilágosság követelményével, illetve az Alkotmánynak a jogalkotás rendjére vonatkozó 7. § (2) bekezdésével is az, hogy az Szja.tv. elismeri a társasházak adóalanyiságát.

1.1. Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ez a rendelkezés azonban önmagában nem tette alkotmányos szabállyá a jogalkotásról szóló törvény normáit (496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.). A Jat. nem alkotmányerejű törvény és szabályainak megsértése csak akkor valósít meg alkotmányértést, ha az egyben alkotmányi alapelvbe, illetve rendelkezésbe is ütközik [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 2. § (1) be-

kezdésébe foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat.-ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít [2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 56.].

A Jat. indítványozó által felhívott rendelkezése a jogszabályok hatályára vonatkozó általános szabályokat tartalmazza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Jat. indítványozó által felhívott rendelkezése nem tartalmaz olyan, közvetlenül az Alkotmányra visszavezethető, eltérést nem engedő követelményt, pontosabban egyértelmű tilalmat, amely kizárná, hogy a jogalkotó a természetes és jogi személyeken túl más (pl. jogi személyiséggel nem rendelkező) szervezeteket, személyegyesüléseket is jogalanyisággal ruházzon fel, és e jogalanyok jogait és kötelezettségeit szabályozza. Ahogyan arra a törvényjavaslatához fűzött indokolás is utal, e rendelkezés „nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy egyes jogszabályok ennél szűkebben, esetleg tágabban határozzák meg saját területi és személyi hatályukat. A jogszabályok területi és személyi hatályát nemzetközi szerződés, esetleg nemzetközi viszonyosság is befolyásolhatja.” Rámutat emellett az Alkotmánybíróság arra is, hogy az Alkotmány 70/I. §-a is kifejezetten úgy rendelkezik, hogy minden természetes személy, jogi személy és *jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet* köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Emellett a Társasházi tv. 3. § (1) bekezdése a társasházközösséget – összhangban a Ptk. 1. § (1) bekezdésének első mondatával – jogi személyiség nélkül is, relatív jogképességű önálló jogalanyként minősíti: a társasházközösség az épület fenntartása és a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése során jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, önállóan perelhet és perelhető, gyakorolja a közös tulajdonnal kapcsolatos tulajdonosi jogokat, viseli a közös tulajdon terheit.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Jat., illetve az Alkotmány 7. § (2) bekezdésének a sérelmére alapított indítványozói kérelmet nem találta megalapozottnak.

1.2. Az Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta emellett azt az indítványozói hivatkozást is, mely szerint a támadott jogszabályhelyek azért nem tesznek eleget a normavilágosság követelményének, mert a társasház és nem a társasház tulajdonosi közösségének adókötelezettségét szabályozzák.

A társasház-tulajdon lényege az ún. osztott tulajdonjog: az épület bizonyos részei – a lakások és/vagy más épületrészek – a tulajdonostársak külön tulajdonában vannak, a fennmaradó részek pedig (pl. az épülethez tartozó földrészlet, illetve a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész) meghatározott eszmei hányadrészek szerint közös tulajdonban állnak. A közös név alatt működő társasházközösség nem jogi személy, de a társasháznak (a Ptk. 139. §-a szerinti közös tulajdontól eltérően) – amint az e határozat indokolásában már említésre került – célhoz, rendeltetéshez kötött jogképessége, önálló jogalanyisága van [Társasházi tv. 3. § (1) bekezdés]. A Ptk. 149. § (4) bekezdése szerint a társasház-tulajdonra a közös tulajdon

szabályait a külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A társasházközösség a közös név alatt megszerzett jövedelem után az Szja.tv. szerint adózik, az adót a 75. § (2) bekezdése értelmében úgy kell megállapítani és megfizetni, mintha azt magánszemély szerezte volna meg, azzal, hogy magánszemélynek a társasházközösséget kell tekinteni (akkor is, ha a tulajdonostársak nem vagy nem kizárólag magánszemélyek).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Szja.tv. 75. §-a az indítványozó által hivatkozott összefüggésben értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető, értelmezhető normatartalmat hordoz a *társasház, társas-üdültő tulajdonostársainak közössége* által a közös név alatt megszerzett jövedelmet terhelő adókötelezettség vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság e körben nem talált olyan jogalkotási fogycatékosságot, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság, illetve normavilágosság követelményének sérelmét idézné elő [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674, 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.].

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Szja.tv. 75. § (1)–(2) és (5)–(8) bekezdései megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) és 7. § (2) bekezdésének, illetve a Jat. 11. § (1) bekezdésének sérelmére alapított – indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság mindezek után azt vizsgálta meg, hogy az Szja.tv. 75. § (8) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, illetve 70/I. §-ával azért, mert a társasházközösség jövedelmének a tulajdoni hányadok arányában történő felosztása esetére adófizetési kötelezettséget ír elő.

2.1. Az indítványozó szerint az Szja.tv. 75. § (8) bekezdése ellentétes a törvény 1. § (1) bekezdésével és a 2. § (1) bekezdésével, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét az idézi elő.

Az Szja.tv. 1. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a magánszemélyek a jövedelmükből a közterhekhez való hozzájárulás alkotmányos kötelezettségének e törvény rendelkezései szerint tesznek eleget, figyelemmel az adózás rendjéről szóló törvényben foglaltakra is. Az Szja.tv. 2. § (1) bekezdése pedig a törvény hatályáról rendelkezik. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott összefüggésben nem talált ellentétet az említett rendelkezések, illetve az Szja.tv.-nek a társasházi jövedelem felosztásának esetére vonatkozó 75. § (8) bekezdése között.

Rámutat az Alkotmánybíróság e körben ugyanakkor arra is, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, (...). Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

A jogállamiság alkotmányos deklarálása azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás elentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176–177.; lsd. továbbá: 666/B/1992. AB végzés; ABH 1992, 637, 638.; 569/D/2005. AB határozat; ABH 2006, 1756, 1759–1760.] Megállapítható tehát, hogy az Szja.tv. egyes rendelkezései közötti, az indítványozó által állított ellentét, még ha fennállna is, akkor sem vezetne a jogállamiság elvének, s ennek folytán az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmére.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmére alapított indítványt tehát az Alkotmánybíróság elutasította.

2.2. Az indítványozónak az Alkotmány 70/I. §-ával kapcsolatos hivatkozásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

Az adókötelezettség az Alkotmány 70/I. §-án nyugvó, a közterhekhez való hozzájárulás alapvető alkotmányos kötelezettségének egyik formája. E hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes, a jogi és más személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához [Vö. 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 246.]. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ával kapcsolatban kifejtette azt is, hogy e rendelkezés „[a] közterhekhez való hozzájárulás mértéke tekintetében egyedül azt a követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis azokkal arányban kell állnia. Következésképpen a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet az adómértékek megállapításakor.” (1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507.). Az 579/B/1990. AB határozat pedig rámutatott arra, hogy „[a]mikor az Alkotmány megfogalmazza az állampolgárok közteherherviselési kötelezettségére vonatkozó szabályt, nem ad további fogalom-meghatározást” (ABH 1991, 503, 503–504.). A jogalkotó feladata az adó alanyi körének, tárgyának és mértékének a meghatározása is.

A 8/2007. (II. 28.) AB határozat összefoglaló jelleggel leszögezte: „Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széles körű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan)

megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.” (ABH 2007, 148, 163.)

A konkrét szabályozással kapcsolatban tehát – az indítvány keretei között, az abban felhozott érvek alapján – azt kellett vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy az Szja.tv.-nek a társasházi jövedelem felosztásának esetére vonatkozó 75. § (8) bekezdése valós jövedelmet terhel-e adófizetési kötelezettséggel, illetve az adóztatás arányos módon történik-e.

2.2.1. Amint azt az Alkotmánybíróság jelen határozatának indokolásában már kifejtette, a közös név alatt működő társasház-közösség ugyan nem jogi személy, de a társasháznak relatív, célhoz kötött jogalanyiséga van. Az Szja.tv. 75. § (5) bekezdése szerinti jövedelmekből (ideértve a közös tulajdon tárgyát képező ingatlanrész bérbeadásából származó bevételeket is) le kell vonni bizonyos, a törvényben meghatározott összegeket (például a tulajdonostársak által közös költségre, illetőleg felújításra az adóévben teljesített befizetéseket). A fennmaradó bevétel számít a társasházközösség jövedelmének, amely után a forrásadó mértéke 25 százalék. Ha az ezután fennmaradó, tehát már adózott jövedelem felosztásra kerül a tulajdonostársak között, akkor – a külön adózó jövedelmektől eltérően – a kifizetett összeg már a magánszemély tulajdonostárs jövedelmének minősül, amely után 35 százalék adót kell fizetni az Szja.tv. szerint.

A kifejtettek alapján tehát az Szja.tv. előírja a társasház-közösségek adóalanyiságát. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a társasházközösséget nem csupán a közös tulajdon egy speciális formájának tekinti, hanem olyan szervezetnek, személyi egyesülésnek, amelynek a tevékenysége és az ahhoz kötődő jogalanyiséga az egyes tagokétól elkülönül. A társasház adóalanyiséga kiterjed a bevételek és azok felhasználásának teljes körére.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e szabályozási koncepció miatt téves az indítványozónak a kétszeres adóztatásra vonatkozó érvelése. A társasházközösség által megszerzett, valós jövedelmet terhelő adó alanya ugyanis maga a – tulajdonostársaktól elkülönült – társasházközösség. Így pedig, mivel az egyes tulajdonosok mellett a társasházközösség maga is adóalany, amennyiben a tulajdonosok a már adózott jövedelem felosztása mellett döntenek (bár erre nem kötelesek), a tulajdonostársaknál is valós jövedelemszerzés következik be [Vö. pl. társas vállalkozások esetében a társasági adóra (a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény), illetve az osztalékadóra és a vállalkozásból kivont jövedelem adózáására vonatkozó szabályok (Szja.tv. 66 §, 68. §)]. A jogalkotó dönthetne úgy, hogy a jövedelem felosztása adófizetési kötelezettséggel ne járjon, ugyanakkor nem sérti az Alkotmány 70/I. §-át az sem, hogy a tulajdonostársak által a társasháztól megszerzett jövedelem után adót kell fizetni, mivel az adófizetés valós jövedelmet terhel.

2.2.2. A kifejtettek miatt az adómérték arányosságával kapcsolatban is megalapozatlan az indítványozó hivatkozása.

Az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott közteher mértékére vonatkozóan a 1558/B/1991. AB határozat kifejtette,

hogy „[a]lkotmányellenessé abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává; aránytalanná és indokolatlanná válik (ABH 1992, 506, 507.). Így alkotmányellenessé válik az adó, ha az elkobzó jellegű. Az 1531/B/1991. AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság az adóelméleti és adóigazgatási szakértő véleményére támaszkodott, amely szerint, ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó (ABH 1993, 707, 711.).

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a társasházközösség mint önálló adóalany által fizetendő adó nem vonható össze az egyes tulajdonostársak által – a felosztott (kivett) jövedelem után – fizetendő adóval, az adó alanya ugyanis az említett két esetben nem azonos. Ebből következően pedig téves az indítványozó azon állítása, mely szerint az Szja.tv. támadott 75. § (8) bekezdése 50 százalékos feletti adómértéket szabályoz.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Szja.tv. 75. § (8) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2009. december 8.

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. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1126/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 helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 11. § (2) bekezdése, 19. § c) és d) pontjainak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzata az építmény- és telekadóról szóló 31/2003. (X. 21.) XI. ÖK. sz. rendelete 4. § (2) bekezdése, valamint 12. §-ának c) és d) pontjai alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 11. § (2) bekezdése, 19. § c) és d) pontjainak, továbbá Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzata az építmény- és telekadóról szóló 31/2003. (X. 21.) XI. ÖK. sz. rendelete 4. § (2) bekezdésének, valamint 12. §-ának c) és d) pontjainak az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egyedi adóhatósági határozat törvényellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Indítványozó a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) építményadót és telekadót szabályozó egyes rendelkezéseit [11. § (2) bekezdés, 19. § c) és d)], valamint a Budapest Főváros XI. Kerületi Önkormányzata által, a Hatv. felhatalmazása alapján alkotott, az építmény- és telekadóról szóló 31/2003. (X. 21.) XI. ÖK. sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) módosításáról szóló 58/2004. (XII. 20.) XI. ÖK. sz. rendelet (a továbbiakban: Örmód.) 1. § (2) bekezdését, valamint 3. §-át tartja az Alkotmány 70/A. § (1), (3) bekezdésébe ütközőnek, mivel az „építményadón felül az építménnyel le nem fedett földterületre – telekrészre – (...) telekadót vetettek ki (...)”. Úgy véli egyrészt alkotmányellenes építményadót és telekadót egyidejűleg kivetni egyazon ingatlanra, ezért kéri a Hatv. 11. § (2) bekezdésének és a 19. § c) pontjának megsemmisítését. Másrészt előadja, hogy szerinte a Hatv. „a természetes személyt, az állampolgárt diszkriminálja a jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben”, hiszen a Hatv. 19. § d) pontjában rögzített utaló szabály mentességet ad a telekadó megfizetése alól a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg a nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiség, továbbá a költségvetési szerv, és az egyház tulajdonában álló építmények esetén.

Indítványozó a Hatv. hivatkozott rendelkezései megsemmisítése mellett kéri a Hatv. módosítása következtében módosított Ör.-beli szabályok megsemmisítését is.

2. Indítványozó beadványában saját adóügyét is ismereti, amely a következőkben foglalható össze. Az ingatlan-nyilvántartásban hétvégi ház és udvar megjelölésű, belterületi ingatlana után építményadót fizetett. Az ingat-

lan eladását követően az indítványozó kérte a hatóságtól az építményadó fizetési kötelezettségének törlését, amit a hatóság teljesített, ugyanakkor három évre visszamenőleg telekadó fizetési kötelezettséget írt elő a számára. A másodfokú hatóság az első fokú hatóság döntését helyben hagyta. Az indítványozó szerint esetében az adóhatóság rosszul értelmezte a jogszabályt, ezért a fenti kérelmeken túlmenően kéri az alkalmazási tilalom egyedi ügyében történő kimondását is.

3. Az indítványozó az Ör.-t módosító rendelkezéseket megállapító rendelet alkotmányosságának utólagos vizsgálatát kezdeményezte; az Alkotmánybíróság azonban állandó gyakorlata szerint nem a módosító, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló jogszabály rendelkezéseit vizsgálta [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]. Így az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a vizsgálatot az Ör. vonatkozó rendelkezései [4. § (2) bekezdés; 12. § c) és d) pontja] tekintetében végezte el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„11. §

(...)

(2) Az építményadó alkalmazásában az építményhez tartozik 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.”

„19. § Mentés az adó alól:

(...)

c) a teleknek a 11. § (2) bekezdésében meghatározott része,

d) a 13. § d)–f) pontjában meghatározott építményekhez tartozó teleknek az a része, amely a 11. § (2) bekezdésében meghatározott mértéket meghaladja,”

3. A Hatv. egyéb, az indítvány elbírálásánál figyelembe vett rendelkezése:

„7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy:

a) az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében (4. §) csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó (5. §) fizetésére kötelezheti”

4. Az Ör. felhívott rendelkezése:

„4. §

(2) Az építményadó alkalmazásában az építményhez tartozik 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.”

„12. § Mentés az adó alól:

(...)

c) 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;

d) a lakás, szociális, egészségügyi, gyermekvédelmi és nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiséghez, illetőleg a költségvetési szerv, egyház tulajdonában álló építményhez tartozó teleknek a c) pontban meghatározott mértéket meghaladó része;”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az indítványozó beadványát alkotmányjogi panasz elnevezéssel terjesztette elő, de beadványa tartalmilag részben utólagos normakontrollnak tekintendő, részben adóhatósági határozat felülvizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság a beadványt ennek megfelelően alapján bírálta el.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések eddigi értelmezési gyakorlatát tekintette át.

1.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte, és megállapította, hogy a diszkrimináció Alkotmányban meghatározott tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. 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 sérti. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak

akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget alkotmányos indok nélkül. Ezért nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket [ld.: 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.].

1.2. Az indítványozó beadványában azt sérelmezi, hogy a Hatv.-beli szabályozás, amely mentesíti a telekadó megfizetése alól a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg a nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiségeket, továbbá a költségvetési szervek és az egyház tulajdonában álló építményeket, diszkriminatív a jogi- és a természetes személyek viszonylatában. Szerinte ugyanis az Alkotmány 70/I. §-a szerint mindenkinek vagyoni-, és jövedelmi viszonyainak megfelelően hozzá kell járulnia a közterhek viseléséhez.

Az Alkotmánybíróság ezen indítványi kérelem elbírálása során az adó jogintézményének rendeltetéséből indult ki. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg az állami újraelosztás révén a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó közvetlenül vagy közvetve befolyásolni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységfajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít, vagy nem részesít. E tekintetben a törvényalkotó jogalkotási szabadsága rendkívül széles, mint ahogyan arra az Alkotmánybíróság több határozata is utal. Így többek között a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat szerint „[a] mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.” (ABH 1992, 280, 281.)

1.3. A helyi adók egyes fajtái megfizetése alóli mentesülés eseteit egyrészt maga a Hatv. szabályozza, de a törvény a helyi adók bevezetése kapcsán a képviselő-testületeknek is bizonyos szabályozási lehetőséget biztosít. A Hatv.-ben rögzített mentességek érvényesítésétől a helyi adók bevezetése esetén a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem tekinthet el, azok *ex lege* érvényesek. Ez azonban nem zárja ki, hogy az ún. garanciális mentességi körön túl – a Hatv. felhatalmazása alapján – további mentességeket, illetőleg kedvezményeket állapíthasson meg, azaz a helyi sajátosságoknak megfelelően bővítse a kedvezményezettnek körét. Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, e kötelezettség alóli mentesülésre, vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló joga.

Az indítványozó tulajdonképpen a Hatv.-ben meghatározott (és az Ör.-ben megismételt) – a helyi önkormányzatokra kötelező – kedvezményeket kifogásolja. Az e körbe való bekerülésre, az Alkotmánybíróság fentebb kifejtett gyakorlata szerint, senkinek sincs alanyi joga.

Az építményadó és a telekadó megfizetése alóli, Hatv.-ben szabályozott mentesüléseknek az indítványozó által kifogásolt esetei elsősorban szociálpolitikai, településvédelmi, egyházpolitikai célzatúak, illetve a közszolgáltatást nyújtó szervezeteket részesítik adómentességben. Az adófizetési kötelezettség alóli mentesítés a közszolgáltatást nyújtó egészségügyi, szociális, gyermekvédelmi, oktatási, nevelési intézmények céljára szolgáló helyiségekre, továbbá az állami, illetve önkormányzati feladatokat – vagyis közfeladatot – közérdekből, alaptervekenységként, haszonyszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben közfeladat-ellátási kötelezettséggel, éves költségvetéséből vagy költségvetési keretéből gazdálkodva ellátó költségvetési szervekre egységesen, megkülönböztetés nélkül kiterjed. Így a közfeladatot ellátó szervek, a közszolgáltatást nyújtó intézmények céljára szolgáló helyiségek mentesülnek az építmény-, illetve telekadó fizetési kötelezettség alól.

Ahogyan az Alkotmánybíróság fentebb már hangsúlyozta: alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget alkotmányos indok nélkül. A vizsgált szabályozásban a természetes- és más jogi személyek, illetve a közfeladatot ellátó szervek, közszolgáltatást nyújtó intézmények nem tekintendők azonos csoportba tartozónak, így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme ebben a tekintetben nem áll fenn.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

2. Az indítványozó sérelmezi a Hatv. 11. § (2) bekezdését is, amely arról rendelkezik, hogy „az építményadó alkalmazásában az építményhez tartozik az építmény ren-

deltetésszerű használatához szükséges – az épületnek minősülő építmény esetén annak hasznos alapterületével, épületnek nem minősülő építmény esetén az általa lefedett földrészlettel egyező nagyságú – földrészlet”. Állítása szerint a Hatv. ezen rendelkezése is „diszkriminatív”.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés az építményadó fizetési kötelezettség tárgyáról tartalmaz pontosító rendelkezést, amikor meghatározza, hogy a telek mekkora része tekintendő az építmény rendeltetésszerű használatához szükségesnek. E rendelkezés hiányában „a rendeltetésszerű használatához szükséges mértékű terület” határozatlan jogfogalom lenne, ami sérthetné a jogbiztonság alkotmányos elvét. Az itt vitatott rendelkezést éppen a jogbizonytalanság elkerülésére iktatta be a törvényhozó a korábbi értelmezési nehézségeket elkerülendő. A helyi adók rendszerében a helyi önkormányzatok által bevezethető építményadó és telekadó szabályai közötti összhangot teremti meg a jogalkotó – eleget téve a Hatv. 7. § a) pontjában megfogalmazott követelménynek, miszerint egy adótárgyra csak egyfajta adó vehető ki – azzal, hogy az építményadót az építmény, valamint a lakás esetében a hasznos alapterületével, nem lakás esetén az általa lefedett földrészlettel egyező nagyságú terület után, míg a telekadót a rendeltetésszerű használatához szükséges, jogszabályban meghatározott mértéket meghaladó terület, valamint a belterületi beépítetlen földrészlet után rendeli megfizetni. A szabályozás azon eleme, miszerint a felülepítménnyel beépített telek esetén a tulajdonos(ok) építményadó és telekadó fizetési kötelezettség egyaránt terhelt, míg a beépítetlen telek tulajdonosa csak telekadó fizetésére köteles, az adótárgy különbözősége miatt nem diszkriminatív, mert az építmény- illetve a telekadó fizetésére kötelezettek nem tartoznak azonos szabályozási körbe, így az adózók két csoportjának – az építmény- illetve a telekadót fizetők – eltérő helyzete nem vezet alkotmányellenes megkülönböztetéshez.

Ugyanígy nem eredményez alkotmányellenes megkülönböztetést a szabályozás a nagyobb-, illetve kisebb mértékben beépített telkek között még akkor sem, ha ezek közül egyesek után adott esetben építmény- és telekadót is kell fizetni, mert a törvény meghatározása szerinti rendeltetésszerű használatához szükséges mértéket meghaladó földterület így a telekadó tárgyának minősül, de az építményadó tárgyának nem.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az indítványozó az építményadó, illetve telekadó fizetési kötelezettség alóli mentességeket meghatározó jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközőnek is véli.

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. Ez azt jelenti, hogy az indítványozónak meg kell jelölnie nemcsak a jogszabályt, hanem a jogszabálynak azt a konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmánynak valamely konkrét ren-

delkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.).

Az indítványozó nem jelölte meg, miért tartja az általa hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközőnek, ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak ezen részét, mint határozott kérelmet nem tartalmazót az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

4. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentebb kifejtettek szerint elutasította a Hatv. itt vizsgált rendelkezési alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi kérelmeket, az Ör. indítványban megjelölt rendelkezéseivel – amelyek szinte szó szerint megegyeznek a Hatv. fentebb elbírált szabályaival, illetve éppen a Hatv. módosítása hatására kerültek be az Ör.-be – kapcsolatban előterjesztett kérelmet az Alkotmánybíróság a fentebb kifejtett indokok alapján elutasította. Az Alkotmánybíróság az Ör. hivatkozott rendelkezéseinek az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésébe ütközésére irányuló indítványt pedig a jelen határozat 3. pontjában kifejtettek szerint visszautasította.

5. Az indítványozó kérte továbbá téves jogértelmezés folytán az egyedi ügyében hozott adóhatósági határozatok felülvizsgálatát és a rá kivetett „telekadó törlését” is.

Az indítványozó által előterjesztett kérelem hatáskör hiánya miatt nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói aktusok közé tartozó egyedi hatósági határozatok alkotmány-, illetve törvényellenesség szempontjából történő felülvizsgálatát, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a megjelölt adóhatósági határozat felülvizsgálatára sem.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. december 14.

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

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

1247/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 műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 40. § (11) bekezdés *b*) pontja második fordulata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Magyar Rádió Zrt. elnöke a Magyar Rádió Zrt. képviseletében utólagos normakontroll iránti indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: Dtv.) 40. § (11) bekezdés *b*) pontjának második fordulata az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe és 57. § (5) bekezdésébe ütközik az alábbiak szerint.

Az indítványozó előadta, hogy a Dtv. alapján a digitális rádió és televízió műsorszórási hálózat, illetve műsorszórási adó üzemeltetési jogosultságot a Nemzeti Hírközlési Hatóság (továbbiakban: NHH.) által kiírt és elbírált pályázat útján lehet elnyerni. A Dtv. 40. § (11) bekezdése szerint az NHH.-nak az ilyen pályázat, illetve az egyes pályázati ajánlatok érvénytelenségéről, valamint a pályázat eredményéről vagy eredménytelenségéről szóló döntése ellen annak meghozatalától számított harminc napos jogvesztő határidőn belül bírósági felülvizsgálat kérhető, amellyel kapcsolatban kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel a Fővárosi Ítéltábla jár el. A Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontjának az indítványozó által támadott második fordulata kiköti, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti keresetet a Fővárosi Ítéltábla az annak benyújtására meghatározott határidő elteltétől számított harminc napon belül bírálja el. Az indítványozó állítja, hogy ez a határidő túlságosan rövid, és ellehetetleníti a jogorvoslati jog érvényesülését. A rövid határidő megakadályozza, hogy a bíróság alaposan áttanulmányozhassa a gyakran terjedelmes iratanyagot, amelynek alapján döntését meg kell hoznia. A harminc napos határidő az indítványozó szerint tehát akadályozza az érdemi jogorvoslat megvalósulását, mivel a „tényállás alapos tisztázása – amely a jogszerű felülvizsgálat és a felek érdemi jogorvoslati jogának alapfeltétele – továbbá a tényálláson alapuló jogszerűségi vizsgálat fogalmilag nem valósulhat meg egy harmincnapos határidő keretében, különös tekintettel az eljárás fentiekben részletezett,

az iratanyag terjedelmével és a pályázat műszaki tartalmával kapcsolatos sajátosságaira.”

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett szakaszai:
„50. § (2) A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

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

2. A Dtv. vizsgált rendelkezése:

„40. § (11) A Hatóságnak a pályázat, illetve az egyes pályázati ajánlatok érvénytelenségéről, valamint a pályázat eredményéről vagy eredménytelenségéről szóló döntése ellen bírósági felülvizsgálat kérhető azzal, hogy
(...)

b) a bírósági felülvizsgálat iránti keresetet a Fővárosi Ítéltábla háromtagú tanácsban, a kereset benyújtására meghatározott határidő elteltétől számított harminc napon belül bírálja el.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványi elemet vizsgálta meg, amely szerint a Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontjának támadott szövegrésze az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe ütközik.

1.1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata egyes kérdéseivel. Megállapította, hogy az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának alkotmányos szükségessége a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében írt feladatköréből, valamint a 70/K. §-ában gyökerező hatásköréből [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.] fakad. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből következően a bírói felülvizsgálat a döntés törvényességének – és nem célszerűségének – felülvizsgálatára terjed ki [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.]. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében. [953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.].

1.2. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában az Alkotmány 50. § (2) bekezdését az Alkotmány

57. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálva a rendelkező részben mondta ki, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében nevesített intézmény szabályozásánál alkotmányos követelmény az, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. [ABH 1997, 263, 272.] Rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a közigazgatási határozatok pusztán formális vizsgálata nem elégti ki az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében foglaltakat. A döntés jogszerűsége érdemi felülvizsgálatának feltétele az, hogy a bírói felülvizsgálatról rendelkező szabálynak a bírói döntés alapjául szolgáló szempontokat vagy mércét kell tartalmaznia. Azok a jogszabályok, amelyek megakadályozzák azt, hogy a bíró érdemben vizsgálhassa meg a határozatot, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütköznek.

A fentiek alapján tehát egy közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának megvalósulása kettős szempont alapján ítélandó meg. Egyrészt állást kell foglalni abban, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri szabály érvényesül-e, azaz a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára sor kerül-e. Másrészt vizsgálandó, hogy a bíróság eljárása alkalmas-e arra, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének megfelelően érdemben elbírálhassa.

2. Az Alkotmánybíróságnak a hivatkozott alkotmányos szakasz vonatkozásában tehát arról kellett döntenie, hogy a Dtv. 40. § (11) bekezdésének *b*) pontjában foglalt harminc napos eljárási határidő kizárja vagy korlátozza-e azt, hogy az NHH. határozatát egy magasabb fórum vizsgálhassa felül, valamint a támadott szabály kizárja vagy korlátozza-e azt, hogy a bíróság (a magasabb fórum) az NHH. határozatát érdemben vizsgálja felül, azaz sérülnek-e az Alkotmány 50. § (2) és 57. § (1) bekezdései.

2.1. A Dtv. támadott szakasza alapján az NHH. közigazgatási határozatát bíróság előtt meg lehet támadni. A bíróság a Dtv.-ben foglalt néhány szabály kivételével a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) XX. fejezetében rögzített közigazgatási perre vonatkozó szabályok szerint jár el.

A bírósági eljárás hosszát megszabó 30 napos határidő nem befolyásolja az ügyfél azon jogát, hogy a bírósághoz fordulhasson az NHH. határozatának felülvizsgálata céljából. Mindennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Dtv. támadott rendelkezése nem ütközik az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében foglalt szabályba.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontjában rögzített eljárási határidő sérti-e az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakat, oly módon, hogy az az NHH. határozatának érdemi felülvizsgálását megakadályozza.

A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon nem jelenik meg, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában az 57. § (1) bekezdésbe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint a 2. § (1) bekez-

désben nevesített jogállamiság, és annak részét képező jobbiztonság elvéből „eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog” (315/E/2003. AB határozat, ABH 2003, 1590, 1592.). A tisztességes eljárás követelménye egy összetett, több elemből létrejövő minőség, amelynek megvalósulását vagy hiányát csak az eljárás egészének és összes körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.] Ezen körülmények egyike a jogvita érdemi elbírálásának lehetősége.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontjában rögzített eljárási határidő nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakat, nem akadályozza meg a kérdéses közigazgatási határozat érdemi felülvizsgálatát az alábbiak szerint.

A digitális műsorszóró hálózatok üzemeltetési jogosultságának megszerzésével kapcsolatos pályázatok gyors és hatékony lebonyolítása, azaz az eljárás lefolytatásának a konkrét jogintézmény megkövetelte ésszerű határidőn belül tartása érdekében a jogalkotó több szabályt is rögzített a Dtv.-ben. Ilyen rendelkezés például az, amelynek alapján a pályázati ajánlatok benyújtására nyitva álló határidő 30 nap [Dtv. 42. § (2) bekezdése], továbbá az, hogy az NHH.-nak 15 napon belül döntenie kell a pályázatról [Dtv. 42. § (3) bekezdése]. Ezt a célt szolgálja az, hogy az Országgyűlés által létrehozott eseti bizottság 15 napon belül köteles döntést hozni [Dtv. 40. § (5) bek.]. A pályázat gyors és hatékony lezárásának biztosítása érdekében került meghatározásra az NHH.-t kötelező, az eseti bizottság jóváhagyó döntésétől számított 45 napon belüli szerződéskötési határidő [Dtv. 42. § (6) bek.]. Ezen szabályok egyike a támadott szabály, azaz a határozat bírói felülvizsgálatára nyitva álló 30 napos határidő.

A Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontja által bevezetett eljárási határidő nem akadályozza meg a bíróságot abban, hogy a peranyagot kellő mélységben áttekintse, és ennek nyomán megalapozott döntést hozzon. A Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontja szerint a határozat felülvizsgálatakor a Fővárosi Ítéltábla háromtagú tanácsban jár el. A bíróság a Dtv. 40. § (12) bekezdése értelmében csak a közigazgatási határozat megsemmisítésének jogkörével rendelkezik. Vizsgálata csak a közigazgatási döntés jogszerűségének ellenőrzésére terjed ki. Ha a Fővárosi Ítéltábla azt állapítja meg, hogy az NHH. jogszabálysértő módon hozott döntést az egyes pályázatok érvénytelenségéről, valamint a pályázat eredményéről vagy eredménytelenségéről, az NHH.-t a közigazgatási határozat megsemmisítése mellett, új eljárás lefolytatására kötelezi.

Mindezek alapján a jelen ügyben vizsgálat tárgyává tett harminc napos döntéshozatali határidő nem minősíthető túlzottan rövidnek, az elérni kívánt céllal aránytalannak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontja a fentiek miatt az indítványozó által megjelölt vonatkozásban nem sérti az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 57. § (1) bekezdését sem.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elem megalapozott-e.

3.1. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog »törvényben meghatározottak szerint« gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. A jogorvoslathoz való jogot kizárólag a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében és azzal arányosan korlátozhatja – minősített többséggel – a törvényhozó [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, 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.; 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 294, 297–298.]” [3/2007. (II. 13.) ABH 2007, 107, 111–112.]

3.2. A Dtv. 40. § (11) bekezdés *b*) pontjában rögzített eljárási határidő nem akadályozza meg azt, hogy az NHH. határozata ellen az ügyfél a bírósághoz forduljon, tehát a magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége adott. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, az, hogy a felsőbb fórum eljárása alkalmas-e a jogorvoslat hatékony nyújtására, olyan értelemben, hogy a határozat érdemi felülvizsgálata megvalósul-e, azaz az eljárás tisztességes-e, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének keretein belül vizsgálendő. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alkotmányos szakasz vizsgálatát a jelen határozat III/2. pontjában már elvégezte és negatív eredményre jutott.

Mindezek alapján a jogorvoslathoz való jog korlátozására a támadott jogszabályhely következtében nem kerül sor. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdése sérelmének megállapítására irányuló indítványi elemet elutasította.

Budapest, 2009. december 15.

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.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

360/B/2009. 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 távhőszolgáltatás versenyképebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény 4–10. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a távhőszolgáltatás versenyképebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) egészének, illetve 4–10. §-ainak vagy e paragrafusokból „az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt” rendelkezéseknek az alkotmányellenessége megállapítását és visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó szerint a Ttv. által bevezetett ún. „Robin Hood adó” több ponton ellentétes az Alkotmánnyal, ami alapot ad a törvény egészének, illetve egyes, az indítványban támadott részeinek a megsemmisítésére.

Az indítványozó a Ttv. 4. § (1) bekezdésére (adóalanyok köre) és 10. § 1. pontjára (az energiaellátó fogalmát meghatározó értelmező rendelkezés) utalva elsődlegesen azt kifogásolta, hogy az azonos szektorban működő vállalkozások közül a törvény diszkriminatív módon kiemelt egy engedélyes típust (energiaellátók), és kizárólag ezt tette az új jövedelemadó adóalanyává. Kifejtette, hogy a Ttv. 4. § (1) bekezdésében megjelölt energiaellátókat terhelő új, 8%-os mértékű jövedelemadó a központi költségvetés olyan bevétele, amely meghatározott célok megvalósítását szolgálja, és azt a 16%-os „vállalati nyereségadó” és a 4%-os „különadó” mellett kell az adóalanyoknak megfizetniük.

Véleménye szerint az energiaellátókat terhelő új adó indokolatlan és jelentős különbséget tesz az adóztatásban, és ezen keresztül a versenyképességben is az azonos tevékenységet végző piaci szereplők között, illetve az energiaszektorban és a más szektorokban működő vállalkozások között. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a törvényalkotó nem tette az új adó alanyává azokat az engedélyeseket, akik az állam által garantált megtérüléssel, nyereséggel rendelkeznek, így az energiaellátó cégeket jelentős versenyhátrányba hozta az említett nem adóalany engedélyesekkel szemben.

Az indítványozó kifogásolta a Ttv.-nek az adóalap meghatározására vonatkozó rendelkezéseit is [Ttv. 6. §]. Nézte szerint diszkriminatív és ellentmond az arányos közte-

herviselés követelményének az, hogy az azonos bevétel típpussal rendelkező vállalkozások eltérő jövedelemadóztatás alá esnek. Kifejtette, hogy az új adó adóalapjába beleszámít az energiaellátó vállalkozások külföldi tevékenységéből, illetve tőkeműveletekből származó bevétele, jövedelme, ami sértheti a viszonyosság elvét és az Európai Unió adózási elveit.

Kifogásolta, hogy „más vállalkozások esetén” az említett bevételek, jövedelmek nem kerülnek bele a nyereségadó alapjába. Utalt arra, hogy az új adó adóalapjának „kiegészítő árbevétel-arányos korrekciója” nincs hatással a pénzügyi műveletek eredményének adó vonatkozására, tehát a pénzügyi műveletek eredménye is beszámít az új adó adóalapjába.

Ez utóbbit azért találta aggályosnak, mert a kamat és egyéb pénzügyi bevételek után az energiaellátó vállalkozások megfizetik az új jövedelemadót, míg a más szektorba tartozó (nem adóalany) vállalkozások ilyen különadót nem fizetnek az említett bevételek után.

Álláspontja szerint nem lehet az arányos közteherviselésnek olyan „szükséges/arányos” indokát találni, amely indokolná ezt a különbségtételt az energiaellátók és az összes többi magyarországi vállalat között, különös tekintettel arra, hogy az energiaellátók nem érhetnek el nagyobb hozamot a rendelkezésre álló pénzeszközökön a más szektorba tartozó, vagy az új adóval nem érintett, az energiaellátókkal azonos szektorban működő vállalkozásokhoz képest.

Az indítványozó azért is alkotmányellenesnek tekintette a Ttv. kifogásolt szabályozását, mert az – nézete szerint – „ellentétes az adózás céljával és rendeltetésével”. Kifejtette, hogy adót az állami közfeladatok ellátása érdekében vehet ki az állam, a közterhek viselése céljából. Alkotmányosan aggályosnak tekintette azonban azt, hogy a törvényalkotó közfeladatként határozta meg a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentését és megszüntetését. Véleménye szerint nem lehet többletadót kivetni olyan jövedelemre, amely az adóalanyoknál (energiaellátóknál) nem képződött és nem lehet ebből olyan támogatást folyósítani, ami nem tekinthető közcélúnak, amely a távhőszolgáltatók veszteséges tevékenységét támogatja.

Az indítványozó szerint az új adó „közpolitikai szankció” jellegű, azon vállalkozásokat szankcionálja, amelyeknél nem képződik többletjövedelem a szénhidrogének átmenetileg magas világpiaci árából. Álláspontja szerint az új adót csak a szénhidrogént kitermelő bányavállalkozásokra lehetett volna kivetni, illetve a törvényi célok a bányajáradék ideiglenes felemelésével is elérhetőek lettek volna. Az adóalanyi kör bányavállalkozókon kívüli adóalanyokra történő kiterjesztése álláspontja szerint alkotmányellenes.

Az indítványozó – indítvány kiegészítés keretében – arra is hivatkozott, hogy a Ttv. támadott szabályozása sérti a „célhoz kötöttség” alkotmányos elvét is, mivel az új jövedelemadóból származó adóbevétel a Ttv. céljától eltérő célra is fel lehet használni. Megerősítette továbbá, hogy aránytalannak és diszkriminatívnak tartja azt, hogy a nem

főtevékenységként végzett pénzügyi tevékenység eredményét azonos szektoron belül, illetve más szektorokhoz képest is indokolatlanul másképp adóztatja a törvényalkotó.

Újabb indítvány kiegészítés keretében az indítvány elbírálásának időpontjában hatályos, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: új Get.) rendelkezései alapján az indítványozó „aktualizálta” korábbi indítványát. Továbbra is arra hivatkozott, hogy a Ttv. adózási szempontból „alaptalanul tesz különbséget” az azonos tevékenységet végző két „kereskedőfajta” (földgázkereskedő és egyetemes szolgáltató) között, ráadásul olyan módon, hogy azt sújtja nagyobb adóterherrel, akinek a megtérülése nem garantált.

Az indítványozó egy további indítvány kiegészítésében azokra a „problémákra” világított rá, amelyek álláspontja szerint a „Robin Hood adó” gyakorlati végrehajtása során merülnek fel. Ilyen „problémaként” utalt arra, hogy az új Get. szabályozása alapján a Magyar Köztársaság területén erre vonatkozó engedély alapján földgáz-kereskedelmi tevékenységet folytató engedélyesek a Ttv. adóalanyai, míg az új Get. 28. § (2) bekezdése értelmében az itt említett gazdálkodó szervezet kereskedelmi engedély nélkül „adhat-vehet földgázt a magyar határon kívül” a nélkül, hogy a „külföldi földgáz-kereskedelme” után a Ttv.-ben szabályozott különadó fizetésére lenne kötelezett.

Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az új Get. rendelkezései szerint a földgáz kereskedő a rendelkezésére álló, ám fel nem használt kapacitások értékesítéséből eredő bevétele után megfizeti a Ttv.-ben szabályozott különadót, míg az egyetemes szolgáltatót az említett esetben nem terheli különadó fizetési kötelezettség, tekintettel arra, hogy nem adóalany. Az indítványozó véleménye szerint azt sem lehet a Ttv. vitatott rendelkezései alapján eldönteni, hogy „ha valamely cég kereskedő és egyetemes szolgáltatói engedéllyel is rendelkezik, akkor vajon melyik tevékenységi köréből származik a kapacitásértékesítés konkrét bevétele (eredménye).”

Az indítványozó a hivatkozott indítvány kiegészítéséhez kapcsolódóan határozott indítványi kérelmet nem terjesztett elő, és konkrét alkotmányi rendelkezés sérelmére sem hivatkozott.

Az indítványozó az alap- és az ezt kiegészítő indítványai tartalmából megállapíthatóan a Ttv. kifogásolt szabályozását az Alkotmány 9. §-ával, 70/A. § (1) bekezdésével és 70/I. §-ával is ellentétesnek ítélte.

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 ál-

lampolgári 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 Ttv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„II. Fejezet

AZ ENERGIAELLÁTÓK JÖVEDELEMADÓJA

A jövedelemadó alanya

4. § (1) A jövedelemadó alanya az energiaellátó, kivéve, ha adóbevallást a cégbejegyzési eljárás befejezése miatt ad be.

(2) A jövedelemadó-kötelezettséget a külföldi vállalkozó kizárólag a belöldi telephelye útján végzett tevékenysége alapján állapítja meg.

Az adókötelezettség

5. § (1) A jövedelemadóból származó bevétel a központi költségvetés 2–3. §-okban meghatározott célok megvalósítására irányuló céllelőirányzatát illeti.

(2) A jövedelemadó alanya az adókötelezettség teljesítése során az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései szerint jár el.

A jövedelemadó alapja

6. § (1) A jövedelemadó alapja az adóévi beszámolóban kimutatott adózás előtti eredménynek a (2) bekezdésben felsorolt tételekkel növelt, a (3) bekezdésben felsorolt tételekkel csökkentett és a (6) bekezdés szerint módosított, továbbá ha nemzetközi szerződés így rendelkezik, a külföldi telephely útján végzett tevékenység révén keletkezett, a telephelynek betudható, külföldön adóztatható, e törvény szerinti jövedelemadó-alapnak megfelelő tartalmú jövedelmet nem tartalmazó pozitív összege.

(2) Növelő tételek:

a) a jövedelemre tekintettel külföldön megfizetett (fizetendő), ráfordításként elszámolt adó,

b) a visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, véglegesen átadott pénzeszköz, az ellenérték nélkül átvállalt kötelezettség egyéb vagy rendkívüli ráfordításként az adóévi adózás előtti eredmény terhére elszámolt összege,

c) az adóalany jogutódlással (átalakulással) történő megszűnése esetén a jogelődnél utolsó adóévében, az adóalanyból történő kiválás esetén a jogutódnál első adóévében, a végleges vagyonnmérlegében kimutatott pozitív összevont ártértékelési különbözet, a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel,

d) a (3) bekezdés c) pontja alapján csökkentő tételként figyelembe vett összegből a kedvezményezett részesedéscsere alapján megszerzett részesedés bekerülési értéke csökkentéseként, könyv szerinti értéke kivezetéseként az adóévben bármely jogcímen elszámolt (de összesen legfeljebb a részesedésre az említett rendelkezés alapján csökkentő tételként figyelembe vett) összeg, továbbá az adóalany jogutód nélküli megszűnésének adóévében a (3) be-

kezdés c) pontja alapján csökkentő tételként figyelembe vett összegből az a rész, amelyet az adóalany még nem számolt el növelő tételként,

e) a (3) bekezdés d) pontja alapján csökkentő tételként figyelembe vett összegből a kedvezményezett átalakulás alapján megszerzett részesedés bekerülési értéke csökkentéseként, könyv szerinti értéke kivezetéseként az adóévben bármely jogcímen elszámolt (de összesen legfeljebb a részesedésre az említett rendelkezés alapján csökkentő tételként figyelembe vett) összeg, továbbá az adóalany jogutód nélküli megszűnésének adóévében a (3) bekezdés d) pontja alapján csökkentő tételként figyelembe vett összegből az a rész, amelyet az adóalany még nem számolt el növelő tételként,

f) a forintról devizára, devizáról forintra vagy devizáról más devizára való áttérés során a tőketartalék növeléseként elszámolt átszámítási különbözetek összege az áttérést követő adóévben,

g) az adóellenőrzés, önellenőrzés során megállapított, adóévi költségként, ráfordításként vagy adóévi nettó árbevétel, bevétel, aktivált saját teljesítmény csökkentéseként elszámolt összeg.

(3) Csökkentő tételek:

a) az adózás előtti eredmény javára elszámolt kapott (járó) osztalék, az ellenőrzött külföldi társaságtól kapott osztalék kivételével,

b) az adózás előtti eredmény javára elszámolt visszafizetési kötelezettség nélkül kapott támogatás, juttatás, véglegesen átvett pénzeszköz, az ellenérték nélkül átvállalt tartozásnak az adóévi adózás előtti eredmény javára elszámolt összege,

c) a kedvezményezett részesedéscsere alapján kivezetett részesedésre az adóévben elszámolt árfolyamnyereség a megszerzett társaság tagjánál (részvényesénél), ha a tag (a részvényes) alkalmazni kívánja e csökkentő tételt, feltéve, hogy a tag (a részvényes) a kedvezményezett részesedéscsere alapján megszerzett valamennyi részesedést elkülönítetten tartja nyilván,

d) a kedvezményezett átalakulásban részt vevő társaság tagjánál (részvényesénél) az átalakulás következtében kivezetett részesedés könyv szerinti értékét meghaladóan a társaság jogutódjában szerzett részesedés bekerülési értékeként az adóévben elszámolt bevétel, ha a tag (a részvényes) alkalmazni kívánja e csökkentő tételt, feltéve, hogy a tag (a részvényes) a kedvezményezett átalakulás alapján megszerzett valamennyi részesedést elkülönítetten tartja nyilván,

e) kedvezményezett eszközátruházás esetén az átruházó társaságnál – választása szerint, az átvevő társasággal írásban kötött szerződés alapján, az (5) bekezdésben meghatározott feltételekkel – az önálló szervezeti egység átruházása alapján elszámolt bevételnek az átadott eszközök könyv szerinti értékét meghaladó része,

f) a forintról devizára, devizáról forintra vagy devizáról más devizára való áttérés következtében az eredménytartalék csökkentéseként elszámolt átszámítási különbözetek összege az áttérést követő adóévben,

g) az adóellenőrzés, önellenőrzés során megállapított, adóévi bevételként, vagy aktivált saját teljesítmény növeledésként vagy adóévi költség, ráfordítás csökkenéseként elszámolt összeg.

(4) Kedvezményezett átalakulás esetén a jogelőd, illetve a jogutód – választása szerint – nem alkalmazza a (2) bekezdés c) pontját, feltéve, hogy a jogutód létesítő okirata tartalmazza a (6) bekezdésben foglaltak alkalmazására vonatkozó kötelezettségvállalást.

(5) A (3) bekezdés e) pont alkalmazásának feltétele, hogy a kedvezményezett eszközátruházás alapjául szolgáló írásbeli szerződés tételesen tartalmazza az átvett eszközöket és kötelezettségeket (ideértve a passzív időbeli elhatárolást is), és azoknak az átadás napjára az átruházó társaságnál kimutatott bekerülési értékét, könyv szerinti értékét és számított nyilvántartási értékét, valamint a (6) bekezdésben foglaltak alkalmazására vonatkozó kötelezettségvállalást.

(6) Kedvezményezett átalakulás esetén a jogutód a jogelődtől átvett, kedvezményezett eszközátruházás esetén az átvevő társaság az átruházó társaságtól átvett eszközöket és kötelezettségeket (ideértve a passzív időbeli elhatárolást is) figyelembe véve az átalakulást, illetve az eszközátruházást követően a jövedelemadó-alapját úgy határozza meg, mintha az átalakulás, illetve a kedvezményezett eszközátruházás nem történt volna meg. Kedvezményezett átalakulás esetén a jogutód, kedvezményezett eszközátruházás esetén az átvevő társaság az átvett eszközöket és kötelezettségeket elkülönítve tartja nyilván, és e nyilvántartásban feltünteti a jogelődnél az átalakulás napjára, illetve az átruházó társaságnál az átadás napjára kimutatott bekerülési értéket, könyv szerinti értéket, számított nyilvántartási értéket, valamint az eszköz, a kötelezettség alapján általa az átalakulást, illetve az átvételt követően a jövedelemadó-alap módosításaként elszámolt összeget is.

(7) A (4), illetve (5) bekezdésben foglaltak alkalmazásának további feltétele, hogy átalakuláskor a jogelőd (kiválás esetén, továbbá, ha a jogelőd külföldi vállalkozónak nem minősülő külföldi személy, akkor a jogutód), kedvezményezett eszközátruházáskor az átadó, (ha az átadó külföldi vállalkozónak nem minősülő külföldi személy, akkor az átvevő) a választását az átalakulás, illetve az eszközátruházás adóévről szóló bevallásában bejelenti az adóhatóságoknak.

(8) Amennyiben az adóalany kapcsolt vállalkozásával a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao. tv.) 18. §-a alá tartozó jogügyletet köt, úgy az adóalap megállapításkor köteles az abban foglaltakat megfelelően alkalmazni.

(9) A külföldről származó jövedelmet e § rendelkezései szerint kell megállapítani. Ennek során a külföldről származó jövedelem megállapításánál kell figyelembe venni az e bevétel megszerzéséhez közvetlenül hozzárendelhető költségeket, ráfordításokat, adózás előtti eredményt módosító tételeket. A külföldről származó árbevétel és bevétel összegének az összes árbevétel és bevétel összegéhez

viszonyított arányában kell megosztani a külföldről származó jövedelem megszerzéséhez közvetlenül hozzá nem rendelhető – de nem a kizárólag belföldről származó jövedelemhez felmerült – költségeket, ráfordításokat, adózás előtti eredményt növelő, csökkentő tételeket.

(10) A (9) bekezdés szerinti összeget a jövedelem jogcíme szerint és forrásállamonként külön-külön kell meghatározni. Az egyes jövedelmek alapján levont jövedelemadó nem haladhatja meg az adott jövedelemre jutó jövedelemadót, de legfeljebb a külföldön fizetett (fizetendő), illetve a nemzetközi szerződés alapján külföldön érvényesíthető adó közül a kisebb összeget.

(11) A több engedéllyel rendelkező, illetve engedélyes tevékenységen kívüli tevékenységet végző adóalanyról az adóalap az (1)–(9) bekezdés alapján meghatározott összegnek az arányos része, az arányt a jövedelemadó-köteles tevékenységek beszámolóban kimutatott vagy a könyvviteli zárlat alapján megállapított árbevételének az adóalany összes árbevételének százalékában (két tizedesjegyre) számítva kell meghatározni.

A jövedelemadó mértéke

7. § A jövedelemadó a pozitív adóalap 8 százaléka.

A jövedelemadó bevallása, megfizetése

8. § (1) A fizetendő jövedelemadó a 7. § szerint megállapított összeg, csökkentve a (2) bekezdés szerint beszámított összeggel.

(2) Az adóalany az adóév utolsó hónapjának 20. napjáig bevallja és megfizeti a várható jövedelemadó 90 százalékát. Ez a kötelezettség nem vonatkozik arra az adóalanyra, amelynek az adóévet megelőző adóévben az éves szinten számított árbevétele nem haladta meg az 50 millió forintot.

(3) A fizetendő jövedelemadót az adózás rendjéről szóló törvényben a társasági adóra előírt határidőben kell megállapítani, bevallani és megfizetni, illetve ettől az időponttól lehet visszaigényelni.

Vegyes rendelkezések

9. § (1) A jövedelemadót a társasági adóval azonosan kell elszámolni.

(2) A naptári évtől eltérő üzleti (adó-) évet alkalmazó adóalany a jövedelemadó kötelezettséget az adóéve első napján hatályos szabályok szerint teljesíti.

(3) Ha nemzetközi szerződés a külföldön fizetett (fizetendő) adó beszámításáról rendelkezik, akkor a megállapított jövedelemadóból adóvisszatartás formájában levonható a külföldön fizetett (fizetendő) adó, de a beszámított összeg az adóévre fizetendő más jövedelem- vagy vagyonszerű adó csökkentéseként nem érvényesíthető.

Fogalmak

10. § E fejezet alkalmazásában

1. energiaellátó:

1.1. a szénhidrogén-kitermelési tevékenységet végző, a bányászatról szóló törvény szerinti bányavállalkozó,

1.2. a kőolajtermék-előállító, a jövedéki engedélyes kőolajtermék nagykereskedő,

1.3. a földgázellátásról szóló törvény szerinti földgáz-kereskedelmi engedélyes,

1.4. a villamos energiáról szóló törvény szerinti villamosenergia-kereskedelmi engedélyes,

1.5. a villamos energiáról szóló törvény szerinti termelői engedélyes, azzal, hogy a villamos energia kötelező átvételi rendszerében értékesítő termelők közül kizárólag az 50 MW beépített teljesítőképességet meghaladó teljesítőképességű erőmű termelői engedélyese;

2. beszámoló: a számvitelről szóló törvény szabályai szerint készített beszámoló, ide nem értve a konszolidált beszámolót; az adóévről beszámoló készítésére nem kötelezett esetben a számvitelről szóló törvény kettős könyvvitelt vezetőkre vonatkozó előírásai szerint készített nyilvántartás;

3. telephely: az adóalany tevékenysége gyakorlásának a székhelytől különböző helyen lévő, a cégjegyzékben feltüntetett helye, a külföldön lévő telephely, illetve külföldi székhelyű adóalany esetében a nemzetközi szerződésben meghatározott belföldön lévő telephely;

4. külföldi vállalkozó: a Tao. tv. 2. §-ának (4) bekezdésében meghatározott személy;

5. árbevétel: a Tao. tv. 4. § 4. pontjában meghatározott fogalom;

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

7. kedvezményezett átalakulás: a Tao. tv. 4. § 23/a. pontjában meghatározott fogalom, figyelembe véve a Tao. tv. 4. § 32/a. pontjában foglaltakat is;

8. kedvezményezett eszközátruházás: a Tao. tv. 4. § 23/b. pontjában meghatározott fogalom, figyelembe véve a Tao. tv. 4. § 32/a. pontjában foglaltakat is;

9. kedvezményezett részesedéscsere: a Tao. tv. 4. § 23/c. pontjában meghatározott fogalom, figyelembe véve a Tao. tv. 4. § 32/a. pontjában foglaltakat is;

10. kőolajtermék: a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 52. § (1) bekezdésének *a)–f)* pontjaiban felsorolt üzem- és tüzelőanyag.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – az indítványt annak tényleges tartalma alapján bírálta el. Az indítványozó az energiaellátókat terhelő új jövedelemadót támadta, ezért az Alkotmánybíróság a tartalmi vizsgálatot a Ttv. 4–10. §-ai tekintetében folytatta le. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány be-

nyújtását követően a Ttv. 6. § (11) bekezdését – 2009. november 17-i hatállyal – módosította az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXVI. törvény 86. §-a. Tekintettel arra, hogy a fent jelzett módosítás érdemben nem érintette az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések elbírálását, ezért az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.) – a Ttv. indítvány elbírálásának időpontjában hatályos, fent megjelölt törvényi rendelkezéseire nézve végezte el az alkotmányos vizsgálatot.

A Ttv. vizsgált rendelkezései a törvény II. fejezetében található, amely az energiaellátókat terhelő új jövedelemadóra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság elsőként a diszkrimináció tilalom sérelmére alapított indítványi elemeket bírálta el. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek tekintette a Ttv. adóalanyi kört meghatározó rendelkezéseit [Ttv. 4. § (1) bekezdés, illetve 10. § 1. pont]. Azt kifogásolta, hogy a törvényalkotó az azonos szektorban működő vállalkozások közül diszkriminatív módon kiemelt egy „engedélyes típust”, és ezt tette meg az új jövedelemadó adóalanyává.

A hátrányos megkülönböztetés az indítványozó szerint abban áll, hogy a törvényalkotó az adózás és a versenyképesség szempontjából indokolatlan és jelentős különbséget tett az azonos tevékenységet végző piaci szereplők között azzal, hogy ezek közül az energiaellátókat [Ttv. 10. § 1. pont] az új jövedelemadó adóalanyává tette.

Az indítványozó az adózásban megnyilvánuló hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy az energiaellátók a 16%-os mértékű „vállalati nyereségadón” és 4%-os mértékű „különadón” kívül egy újabb 8%-os mértékű jövedelemadót is kötelesek megfizetni, amely a nem adóalanyokat (az azonos, illetve más szektorban működő nem adóalany vállalkozásokat) nem terheli.

Érvelése szerint azzal, hogy az új jövedelemadó kizárólag az energiaellátó vállalkozásokat terheli, a törvényalkotó versenyhátrányt teremtett az említett adóalanyok körében, az azonos szektorban működő, ám az állam által garantált jövedelmezőséggel bíró nem adóalany vállalkozásokkal szemben.

Az indítványozó szerint hátrányos megkülönböztetést eredményeznek továbbá a Ttv.-nek az adóalap meghatározására vonatkozó rendelkezései is. A Ttv. szerint a jövedelemadó alapjába számítanak a külföldi tevékenységből származó bevételek, jövedelmek, amelyek véleménye szerint „más vállalkozások esetében” nem kerülnek be a nyereségadó alapjába.

Azzal, hogy a törvényalkotó a pénzügyi műveletek eredményét az energiaellátók jövedelemadójának az adóalapjában adóztatja, az említett adóalanyok 50%-al magasabb adót fizetnek a többi (nem adóalany) vállalkozáshoz képest.

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

Az Alkotmánybíróság több korábbi 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.” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.) A diszkrimináció vizsgálatánál tehát központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni. [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]

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

Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában – így többek között a 448/B/1994. AB határozatban (ABH 1994, 724, 725.) – rámutatott arra, hogy az adójogi szabályozás kialakítása során az adóztatással összefüggő technikai jellegű részletszabályok kialakítása a jogalkotó feladatkörébe tartozik, és ennek során a jogalkotót – az Alkotmány keretei között – széles körű mérlegelési jog illeti meg. A törvényalkotó az említett keretek között szabadon mérlegelhet abban a kérdésben is, hogy egy új adó bevezetése során kit tekint az adó alanyának.

A törvényalkotói mérlegelés Alkotmányból fakadó korlátja azonban a diszkrimináció tilalma, ami a vizsgált esetben azt jelenti, hogy a Ttv. adójogi szabályozásának kialakítása során a törvényalkotó az új jövedelemadó adóalanyai között nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést.

A Ttv. indítvánnyal támadott szabályozása szempontjából az adó alanyai, az energiaellátók képeznek homogén csoportot, a vizsgált szabályozás szempontjából ők vannak összehasonlítható helyzetben.

A más szektorokba, s így a Ttv.-ben foglalt adójogi szabályozás hatálya alá nem tartozó, illetve a Ttv. adóalanyai-

val azonos szektorba tartozó, ám adóalanyuknak nem minősülő vállalkozások nem alkotnak homogén csoportot a Ttv. adóalanyaival, nincsenek a kifogásolt adójogi szabályozás szempontjából a Ttv. adóalanyaival összehasonlítható helyzetben.

A Ttv. 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az új jövedelemadó adóalanya az energiaellátó, míg a 10. § 1. pontja részletesen felsorolja, hogy kik (mely jogalanyok/vállalkozások) tartoznak a Ttv. szabályozása szempontjából az energiaellátók körébe.

A Ttv. az említett adóalanyok között nem alkalmaz semmiféle megkülönböztetést, az adókötelezettségre, az adóalap megállapítására, az adó mértékére, annak bevallására és megfizetésére valamint elszámolására vonatkozó rendelkezések egyaránt, azonos módon vonatkoznak valamennyi adóalanyra.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a törvényalkotó döntési kompetenciáját képezi az, hogy az adórendszer miként alakítja, ennek keretében szabadon dönthet arról is, hogy vezet-e be új jövedelemadót. Önmagában az, hogy a vizsgált esetben a törvényalkotó egy átmeneti időszakra bevezetett egy, az energiaellátókat terhelő új jövedelemadót, amely többlet adóterhet eredményez a Ttv. adóalanyainak, nem vet fel alkotmányossági kérdést.

Senkinek nincs ugyanis alkotmányos joga az adójogi szabályozás, illetve az ebből fakadó egyes adóterhek változtatatlanságára. A Ttv. adóalanyait érintő adóteher változás, a meglévő adóterhek mellé egy új adóteher törvényi bevezetése önmagában nem vet fel alkotmányossági problémát.

A fent kifejtettek szerint a Ttv. adóalanyai, és a Ttv. alapján adóalanyuknak nem minősülő – azonos vagy más szektorban működő – vállalkozások a vizsgált adójogi szabályozás szempontjából nem képeznek homogén csoportot, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az indítványozó által állított sérelme közöttük nem vizsgálható. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó által felhívott 914/B/1997. AB határozat egy adójogszabályon belül (a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény), az említett törvény adóalanyai között (befektetési vállalkozások, illetve hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások) fennálló eltérő adójogi szabályozás (a forgatható értékpapírok vételárában érvényesített kamat eltérő értékelése a ráfordítások körében) alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a alapján.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon érvelésével összefüggésben, amely szerint a törvényalkotó az „azonos szektorba” tartozó és „azonos” („hasonló”) kereskedelmi tevékenységet végző engedélyesek között önkényesen tett különbséget a Ttv. adóalanyainak (energiaellátók) meghatározása során, az alábbiakra mutat rá.

Áttekintve a gázellátásról szóló – az indítvány elbírálásának időpontjában már nem hatályos – 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: régi Get.), valamint az új Get. szabályozását megállapítható, hogy a törvényalkotó a földgázipari tevékenység szabályozásán belül elkülönítetten szabályozta és szabályozza jelenleg is a kereskedelmi,

és az annak nem minősülő szállítási, tárolási, elosztási és rendszerirányítási tevékenységet.

Ebből következően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eltérő törvényi rendelkezések és engedélyek alapján, egymástól eltérő tevékenységet végző engedélyesek az általuk végzett tevékenység alapján sem alkotnak a kifogásolt adójogi szabályozás szempontjából homogén csoportot, nincsenek egymással összehasonlítható helyzetben.

A fenti megállapítás irányadó a földgázipari tevékenységet folytató, és a más tevékenységet végző (a vizsgált szektoron kívüli) jogalanyok esetében is; az indítványozó által példaként felhozott „gépgyártó” sem az általa kifejtett tevékenység, sem az e tevékenységre irányuló jogi szabályozás szempontjából nincs összehasonlítható helyzetben a „földgázkereskedővel”.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a régi Get.-ben szabályozott földgáz közüzemi nagykereskedő – a régi Get. rendelkezései alapján – nem minősült földgázkereskedőnek. Ezt támasztja alá többek között az is, hogy az említett tevékenységek szétválasztását előíró törvényi rendelkezéseket is figyelembe véve a földgáz közüzemi nagykereskedő a versenypiacon – pl. a közüzemi szolgáltatásban feleslegessé vált földgáz versenypiacon történő értékesítésével – csak további engedély, a földgázkereskedői engedély birtokában jelenhetett meg.

A régi Get. szabályozásában a földgáz közüzemi nagykereskedelmi engedélyest kizárólagos jog illette meg és egyben ellátási kötelezettség terhelte a közüzemi szolgáltatóval szemben a közüzemi fogyasztók ellátásához szükséges gázmennyiség és teljesítmény mértékéig, amelyre a feleket szerződéskötési kötelezettség terhelte.

Ennek érdekében a földgáz közüzemi nagykereskedelmi engedélyes földgáztermelőtől, a kereskedőtől, a szervezett földgázpiacról, és külön engedély birtokában határon keresztül szállítással vásárolhatott földgázt.

A földgáz közüzemi nagykereskedő és a közüzemi gázszolgáltató által értékesített földgáz árának megállapítása a régi Get. értelmében hatósági árszabályozás körébe tartozott [rég. Get. 48. § (1) bekezdés]. A fentiekből következően a Ttv. kifogásolt szabályozása szempontjából a régi Get.-ben szabályozott földgáz közüzemi nagykereskedő és földgázkereskedő tevékenysége – sem a vonatkozó törvényi szabályozás, sem a tevékenység végzéséhez szükséges engedély típusa alapján – nem volt azonos.

Az új Get. megszüntette a régi Get.-ben szabályozott kettős – közüzemi és szabadpiaci – modellt, ennek helyét a tiszta versenypiaci modell vette át.

Az új Get. szabályozása alapján a felhasználók és a kereskedők a földgázt szabadpiaci körülmények között szerezhetik be, illetve ez utóbbiak ugyanilyen módon értékesíthetik azt.

A lakossági fogyasztók és a kisvállalkozások – törvény által kijelölt – szűk köre földgáz egyetemes szolgáltatásra is jogosult.

Az új Get. által bevezetett versenypiaci modellben – ahogyan arra az indítványozó is utalt – már nincs közüzemi nagykereskedő és közüzemi gázszolgáltató.

Az új Get.-ben szabályozott egyetemes szolgáltatás lényegét tekintve „egy jogszabályban meghatározott ellátás-biztonsági szintet nyújtó szolgáltatási csomag”. Az új Get. külön szabályozza a földgáz kereskedelmi tevékenységet (28–31. §) és az egyetemes szolgáltatást (32–40. §), ezzel is kifejezve az említett tevékenységek közötti különbséget.

Az új Get. 107. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a törvény 32. §-ának alkalmazásával kiadott engedélyek alapján nyújtott egyetemes szolgáltatás árának meghatározásánál figyelembe veendő összehasonlítható ár kiszámítására vonatkozó előírásokat és az alkalmazható legnagyobb kereskedelmi árrést a Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) javaslata alapján a miniszter külön jogszabályban állapítja meg.

A régi és az új Get. ismertetett szabályozása alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közüzemi nagykereskedelmi engedélyes, illetve az egyetemes szolgáltató által végzett tevékenység nem azonos a földgáz nagykereskedelmi engedélyes által végzett tevékenységgel.

A közüzemi nagykereskedő nem tetszőleges piaci áron, hanem a hatósági árszabályozás keretén belül meghatározott áron értékesíthette a földgázt a közüzemi szolgáltató felé, az egyetemes szolgáltató pedig csak jogszabályban meghatározott és a Hivatal által ellenőrzött kereskedelmi árrést alkalmazhat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a földgázipari tevékenységet folytató (azonos szektoron belüli) de egymástól ténylegesen eltérő tevékenységet folytató engedélyesek az általuk végzett tevékenység eltérő jellege és szabályozása miatt a vizsgált adójogi szabályozás szempontjából nem alkotnak homogén csoportot, nincsenek összehasonlítható helyzetben.

Mindebből az következik, hogy a földgázipari tevékenységet folytató (azonos szektoron belüli) különböző engedélyesek tevékenységének a vizsgálata és összevetése alapján sem állapítható meg a Ttv. támadott szabályozásának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével fennálló indítványozó által állított ellentéte. A Ttv. adóalanyai adóalapjának a megállapítása során a külföldön kifejtett tevékenységből, illetve tőkeműveletekből eredő bevételek, jövedelmek azonos módon és szabályok szerint számítanak be az adóalapba, e tekintetben semmilyen megkülönböztetés nem érvényesül az egyes adóalanyok között. Nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek az, hogy a Ttv. hatálya alá nem tartozó, más szektorban működő vállalkozások a társasági adó adóalapjának a megállapítása során a Ttv. adóalap megállapítási szabályaitól eltérő módon veszik figyelembe a külföldi tevékenységből, illetve a tőkeműveletekből eredő bevételt, jövedelmet.

Ugyancsak nem idéz elő hátrányos megkülönböztetést a Ttv. adóalanyai és a Ttv. szempontjából adóalanyok nem tekinthető – azonos vagy más szektorban működő – vállalkozások között az, hogy a törvényalkotó a Ttv. adóalapjára

nak meghatározása során nem vette ki az adóalapból a pénzügyi műveletek eredményét.

A fent hivatkozottak szerint a Ttv. adóalanyai, és a Ttv. szempontjából adóalanyának nem tekinthető vállalkozások a Ttv. vizsgált szabályozása szempontjából nem alkotnak homogén csoportot, közöttük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az állított sérelme nem vizsgálható.

Önmagában az, hogy a Ttv. adóalanyai a társasági adóban jelentkező adóterhen túl, a 8%-os mértékű új jövedelemadót is kötelesek megfizetni, melynek következtében más, a Ttv. hatálya alá nem tartozó, nem adóalany vállalkozásokhoz képest az adóterhelésük magasabb, nem jelenti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy annak ellenére, hogy a Ttv., valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao tv.) adóalanyi köre egymással érintkezhet (az energiaellátók is alanyai a társasági és osztalékadónak), továbbá mindkét említett adó esetében az adózás előtti eredmény az adóalap megállapításának a kiindulópontja, a külön törvényekben megjelenő, ám egymástól eltérő adójogi részletszabályok (így különösen az adóalanyok köre és az adóalap megállapításának a szabályai) között fennálló és az indítványozó által kifogásolt különbségek a nem összehasonlítható helyzetben lévő egyes adóalanyok között nem idéznek elő az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetést.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által állított hátrányos megkülönböztetéssel, a különbségtétel „önkényességével” összefüggésben megjegyzi továbbá, hogy az indítványozó által sem vitatottan a Ttv.-ben szabályozott átmeneti időre bevezetett új különadó a szénhidrogének világpiaci árváltozásából keletkező extranyereséget kívánja megadóztatni, erre tekintettel sem állítható tehát, hogy a törvényalkotó „önkényesen”, ésszerűen elfogadható indok nélkül határozta meg a Ttv.-ben az adóalanyok körét.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmét állító indítványt elutasította.

2. Az indítványozó a Ttv. kifogásolt szabályozását az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselést előíró alkotmányi rendelkezéssel is ellentétesnek találta. Véleménye szerint az új jövedelemadó egy olyan törvényi cél érdekében került bevezetésre, olyan, az állam által vállalt feladat (a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentése, illetve megszüntetése) ellátásához teremt költségvetési forrást, amely nem tekinthető közfeladatnak.

Véleménye szerint az új jövedelemadó nem a közterhekhez való arányos hozzájárulást szolgálja, hanem a távhőszolgáltatók veszteséges tevékenységét támogatja. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az új adó „közpolitikai szankció” jellegű, mivel azokat a vállalkozásokat szankcionálja, amelyeknél nem képződik többlet jövedelem a szénhidrogének átmenetileg magas világpiaci árából. Nézete szerint a Ttv.-ben szabályozott jövedelemadó

ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet adóztat az adóalanyoknál. Az indítványozó indítvány kiegészítésében arra is hivatkozott, hogy a Ttv. sérti a „célhoz kötöttség” alkotmányos elvét is, tekintettel arra, hogy az új jövedelemadóból származó adóbevételt a Ttv. céljától eltérő célra is fel lehet használni.

A Ttv. I. fejezete a távhőszolgáltatás hatékonyabbá tételéhez szükséges intézkedéseket tartalmazza. A Ttv. 1. §-a állami feladatként jelöli ki a távhő lakossági felhasználóit sújtó versenyhátrány csökkentésében, illetve megszüntetésében való állami közreműködést.

A Ttv. 2. §-a értelmében a központi költségvetés az energiafelhasználás hatékonyságának növelése, ennek révén a távhőfelhasználás költségeinek a csökkentése érdekében a távhőt felhasználó lakóépületek és lakások felújításához – külön jogszabályban meghatározottak szerint – támogatást nyújt.

A Ttv. 3. §-a alapján a központi költségvetés a lakossági távhőfogyasztók számára, a távhőszolgáltatás igénybe vételéhez a távhőfogyasztás szabályozhatóságának és mérhetőségének általánossá válásáig fennálló versenyhátrány csökkentése céljából, külön jogszabályban foglaltak szerint a fogyasztó jövedelmi helyzetére figyelemmel differenciált összegű támogatást nyújt.

A Ttv. I. fejezetéhez kapcsolódó miniszteri indokolás a törvény céljaként határozza meg azt, hogy összehangolt intézkedésekkel, megfelelő szabályozási és támogatási eszközök bevezetésével és a fogyasztói érdekek védelmével segítse elő a távhőszolgáltatás versenyképességének a javítását.

Az indokolás kiemeli, hogy a távhőellátás – amely az egyik leggazdaságosabb fűtési mód és energiatakarékos, továbbá környezetvédelmi szempontból is egyaránt előnyös – jelenleg Magyarországon versenyképtelen a többi fűtési móddal szemben, amelyet a távhő magas ára és a növekvő fogyasztói elégedetlenség is jelez.

Az indokolás szerint a versenyképesebbé tételhez szükséges intézkedések azonban egyik napról a másikra nem hoznak eredményt, így addig is, amíg a szabályozási és korszerűsítési eszközökkel elérhető a távhő árának érdemi csökkenése, támogatni kell azokat a fogyasztókat, akik – megfelelő infrastruktúra hiányában – nem hozhatnak érdemi fogyasztói döntéseket az igénybe venni kívánt energia mennyiségéről.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényalkotó – az alkotmányi kereteken belül – szabadon határozhatja meg az egyes törvényi szabályozások célját, a törvény normaszövegében kifejezésre juttatott szabályozási cél önmagában nem vet fel alkotmányossági problémát.

Az Alkotmány 70/I. §-a értelmében: „[m]inden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az adó és az illeték az egyén – és a gazdálkodó szervezetek – számára is a közteherviselés része, amely az állam számára

közjövédelmet, állami bevételt biztosít (821/B/1990. AB határozat ABH 1994, 481, 487.).

„[A]z adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és a jogi személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtésük a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó (...) az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze (...)”. [31/1998. (VI. 25.) AB határozat ABH 1998, 240, 246.]

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is rámutatott arra, hogy nem jogalkotó szerv és – erre irányuló hatáskör hiányában – a jogszabályok szükségességét, célszerűségét és igazságosságát nem vizsgálhatja. [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 52.; 11/2005. (IV. 5.) AB határozat ABH 2005, 107, 126.]

E megállapítások értelemszerűen irányadók az egyes adójogszabályokra (azok egyes adótechnikai jellegű részletszabályaira) is az Alkotmánybíróság e jogszabályi rendelkezések szükségességét, célszerűségét és igazságosságát nem vizsgálhatja.

A fentiekből következően az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy a törvényalkotó által a Ttv. I. fejezetében megjelölt jogalkotói cél, illetve feladat „közfeladatnak” tekinthető-e, illetve abban a kérdésben sem, hogy a Ttv. adóalanyainál a szénhidrogén termékek világpiaci árának emelkedéséből valóban (tényszerűen) keletkezett/keletkezhetett-e olyan jelentős – a nemzetgazdasági átlagot meghaladó – többlet jövedelem, amely esetükben indokolja az új jövedelemadó bevezetését. Ez utóbbi kérdést a törvényalkotónak kellett vizsgálni az új jövedelemadó forrásának a megállapítása során; ennek az indítványozó által egyébként vitatott ténykérdésnek a megítélése kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Az indítványozó indítvány-kiegészítésében hivatkozott „célhoz kötöttség” érvényesülését az Alkotmánybíróság úgyszintén nem vizsgálhatja; annak ellenőrzése, hogy az új jövedelemadóból befolyó költségvetési bevétel a Ttv.-ben meghatározott törvényi célokra, illetve a törvényben meghatározott feladatok ellátására kerül(t)-e felhasználásra, nem az Alkotmánybíróság hatásköre.

Az Alkotmánybíróság jövedelmi és vagyoni típusú adókra irányadó joggyakorlata alapján az Alkotmány 70/I. §-ának a sérelmére vezet az, ha az említett adók ténylegesen meg nem szerzett (fiktív) jövedelmet, illetve vagyont adóztatnak. [3/1993. (II. 4.) AB határozat, ABH 1993, 41, 45.; 57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 286.; 5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55, 61.; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 249–250.; 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674, 685.; 8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.]

A vizsgált esetben a törvényalkotó átmeneti – két éves [Ttv. 17. § (7) bekezdés] – időtartamra, egy új jövedelemadót vetett ki az adóalanyokra (energiaellátókra). A Ttv. 6. § (1) bekezdése alapján a jövedelemadó alapja az adóévi beszámolóban kimutatott adózás előtti eredménynek a korrekciós (adóalapot növelő, illetve csökkentő) tényezővel korrigált, a Ttv. 6. § (6) bekezdése szerint módosított, továbbá, ha nemzetközi szerződés így rendelkezik, a külföldi telephely útján végzett tevékenység révén keletkezett, a telephelynek betudható, külföldön adózatható, a törvény szerinti jövedelemadó-alapnak megfelelő tartalmú jövedelmet nem tartalmazó pozitív összege.

A fenti módon megállapított pozitív adóalap alapján terheli az adóalanyokat az adófizetési kötelezettség, melyre figyelemmel a ténylegesen meg nem szerzett (fiktív) jövedelem adóztatása a vizsgált jövedelemadó esetében fel sem merülhet.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben a törvényalkotó által szabályozott új jövedelmi típusú különadó az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlátokon belül maradt, az adó a közterhekhez való arányos hozzájárulást, az adó alkotmányos célját és rendeltetését szolgálja, annak pozitív adóalapra vetített 8%-os mértéke pedig nem tekinthető sem eltúlzottnak, sem pedig aránytalanoknak.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét állító indítványt.

3. Az indítványozó a támadott szabályozással összefüggésben az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a sérelmére is hivatkozott. Azt kifogásolta, hogy a törvényalkotó a Ttv.-vel bevezetett új jövedelemadóval a versenyképesség szempontjából is indokolatlan és jelentős különbséget tett a Ttv. adóalanyai és a Ttv. szempontjából adóalanyok nem minősülő, „azonos tevékenységet végző” vállalkozások között. Álláspontja szerint az, hogy a Ttv. adóalanyai a társasági adó mellett az új jövedelemadó fizetésére is kötelesek, és így 50%-al magasabb adóterhet viselnek, a csak társasági adó fizetésére kötelezett – a Ttv. szempontjából adóalanyok nem minősülő – vállalkozásoknál olyan „eltérő versenyhelyzetet okozó adózási különbség”, amely alkotmányellenességet eredményez.

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában a gazdasági verseny szabadságának alkotmányi rendelkezését vizsgálva az alábbiakra mutatott rá: „[a] »gazdasági verseny szabadsága« szintén 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”. (ABH 1994, 117, 120.) Az Alkotmánybíróság az idézett határozati indokoláshoz kapcsolódva a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a „gazdasági verseny szabadsága” nem alkotmányos alapjog, így kizárólag e rendelkezés sérelmére – figyelemmel arra, hogy annak külön alkotmányos mércéje nincs – az indítványozó által kifogásolt szabályozás alkotmányellenessége – az indítványban felhozott érvek alapján – nem alapítható.

Az indítványozó nem fejtette ki, hogy a Ttv. kifogásolt szabályozása milyen indokkal és mennyiben sérti a felhívott alkotmányi rendelkezést. Kizárólag arra utalt, hogy a fent említett adózásbeli különbség (az energiaellátóknál jelentkező adóteher többlet) a Ttv. adóalanyainak a versenyképessége terén is indokolatlan és jelentős hátrányt jelent – a Ttv. szabályozása szempontjából adóalanyok nem minősülő – „azonos tevékenységet végző” vállalkozásokhoz képest.

Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította, hogy a Ttv. kifogásolt szabályozása nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmére alapította (ezen keresztül állította) a Ttv. támadott szabályozásának az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével fennálló ellentétét. Mivel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványt elutasította és az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a sérelmére utaló indítványt – ezt meghaladóan – az indítványozó nem indokolta, elutasította az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének sérelmére alapított indítványt is.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy amiként arra az indítvány által is felhívott 54/1993. (X. 13.) AB határozatában [ABH 1993, 343.] is rámutatott, az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt gazdasági verseny szabadsága annyiban gátja az állami adópolitikai mérlegelésnek, hogy a kirívó adómértékbeli különbségeket tartalmazó adórendszer kialakulását hivatott megakadályozni. A Ttv. által átmeneti időre bevezetett új 8%-os mértékű jövedelmadó az adórendszeren belül nem idéz elő kirívó adómértékbeli különbségeket a gazdasági élet egyes szereplői között.

Budapest, 2009. december 8.

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. Lenkócs Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

913/B/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 80. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 80. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alkotmánynak a személyes biztonságra vonatkozó 55. § (1) bekezdését, a szabad vélemény-nyilvánítás jogát és a sajtószabadságot biztosító 61. § (1)–(2) bekezdését, a 70/A. § (3) bekezdése szerinti jogegyenlőség megvalósulásához való jogot és az alkotmányos jogszabályok mindenkire kötelező voltát előíró 77. § (2) bekezdését.

Részletes indokolásában arra hivatkozott, hogy a vitatott rendelkezésben megjelölt képmás és hangfelvétel bizonytalan tartalmú jogfogalmak, mert azokkal kapcsolatban az azonosíthatóság „fokát” megállapító kritériumrendszer semmilyen jogszabályban nincs meghatározva. Ennek kapcsán elsősorban azt kifogásolta, hogy a nyilvánosságra hozatal jogszerűsége kérdésében végső soron mindig a bíróság dönt, ami a jogalanyt folyamatosan a „jogbizonytalanság állapotában tartja.” Állította azt is, hogy mivel a támadott rendelkezés nem tesz különbséget jó- és rosszhiszemű nyilvánosságra hozatal között, személyiségvédelem címén – a személyes adat érintettjére vonatkozó jogok túlzott preferálásával – a bűnözést segíti elő, illetve korlátozza más jóhiszemű jogalanyok alkotmányos jogainak gyakorlását. Megítélése szerint ez sérti a jogegyenlőség követelményét.

II.

Az Alkotmánybíróság által az indítványok kapcsán vizsgált jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem le-

het szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

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

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.”

„70/A. § (...)

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

„77. § (...)

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

2. A Ptk. rendelkezése:

„80. § (2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.”

III.

Az indítvány nem megalapozott

1. Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén, a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában kifejtette azt az alaptételt, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jog lényegében azonos az általános személyiségi joggal. Úgynevezett „anyajog”: olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyéni autonómia védelmére minden olyan esetben felhívható, amikor adott tényállásra nevesített személyiségi klauzulák nem alkalmazhatók (ABH 1990, 42, 44–45.).

A Ptk. IV. Cím VII. Fejezetében foglalt rendelkezések a személyhez fűződő jogok védelmének generális alapjait feketetik le, melynek során (más alkotmányi klauzulákban nevesített alapjogok mellett) az általános személyiségi jognak különböző vetületeit – így különösen az általános cselekvési szabadság jogát, a névhez való jogot, az önrendelkezési jogot, az önazonossághoz való jogot, a magánszférához való jogot – helyezik védelem alá. A támadott rendelkezésben a jogalkotó a természetes személyek külvilágban történő megjelenéséhez leggyakrabban kapcsolódó képmáshoz és hangfelvételhez, az azokkal való rendelkezéshez fűződő jogot ismeri el védendő értekként.

2. Az Alkotmánybíróság a 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában fejtette ki, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs anyajog fokozott védelmet élvez, azt – külső korlátként – csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jóhírnévhez való jog korlátozhatja (ABH 1998, 256, 260.).

A 96/2008. (VII. 3.) AB határozatában a testület konkrétan a Ptk. személyiségi jogi rendelkezéseinek koncepcióját vizsgálta, az emberi méltósághoz való jog és a vélemény-nyilvánítás szabadsága viszonylatában. A döntés lényege szerint a „magánjog tehát a személyiséget a maga egészében, egységesen és oszthatatlanul részesíti védelemben még akkor is, amikor a személyiségi jogok Ptk. szerinti különös tényállásai a személyiség egyes attribútumainak, az általános személyiségi jogból a jog által megragadható, és a külvilág számára észlelhető egyes jogosítványokat külön is védett jogként nevesítik. (...) A védelem mindenkivel szemben fennáll, a személyiségi joggal kapcsolatos jogviszonyok abszolút szerkezetűek. A személyiségi joggal rendelkező konkrét személy áll tehát szemben a meg nem határozható kötelezett sokasággal, azaz mindenkivel. A jogosult személy bárkivel szemben, aki jogalanyisággal rendelkezik, követelheti jogainak tiszteletben tartását – amennyiben azt szükségesnek ítéli. Jogainak védelme érdekében fellépése személyes, egyéni megfontoláson alapuló döntés.” Az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében szabályozott vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága az alapjogok hierarchiájában kommunikációs „anyajogként” kiemelkedő helyet foglal el. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ha a jogsértő magatartás és az okozott alanyi jogsérelem között – éppen az emberi méltósághoz való jog terrénumán – intenzív kapcsolat mutatható ki, akkor az egyén vagy a társadalom eszköztelen lenne a véleménynyilvánítás szabadságára alapított magatartással szemben. (ABH 2008, 816, 820, 823, 825–827.)

3. Az indítványban támadott, a Ptk. 80. §-ának szabályozási koncepciója világos – a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatában kifejtettek szerint, de a VII. fejezet általános szabályozási koncepcióján túlmenően – részlemezében is a személyiségi jogok abszolút szerkezetére épül. A törvényhozó egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy mindenki köteles tiszteletben tartani mások személyiségi jogait, a jogosult pedig mindenkivel szemben igényelheti e jogainak tiszteletben tartását [(1) bekezdés]. A jogalany széles körű rendelkezési jogának elismerése mellett [(2) bekezdés] ugyanakkor – éppen az indítványban kifogásolt körben – teret enged a közérdek, illetve a nyomós magánérdek érvényesülésének is [(3) bekezdés].

Annak eldöntése, hogy a korlátozást megengedő törvények (illetve azok egyes szabályai) megfelelnek-e az Alkotmány rendelkezéseinek, így különösen az alapjogok esetében mindig mérceként szolgáló szükségesség-arányosság követelményének mindenkor alkotmánybírósági vizsgálat tárgya. A bíróságokra tartozik viszont annak megítélése, hogy a konkrét esetekben – a törvényben előírt korlátozásokra figyelemmel is – megsértették-e a Ptk. védelmi klauzuláját, vagy más jogszabályok normáit. Az ilyen eljárások lefolytatásával a bíróság az igazságszolgáltatás monopóliumát jelentő alkotmányos jogát gyakorolja [45. (1) bekezdés], illetve alkotmányos kötelezettségét tel-

jesíti [50. § (1) bekezdés]. Ez a jogalanyok számára nem jelent jogbizonytalanságot.

A Ptk. támadott rendelkezésének dogmatikáját, kialakult bírói gyakorlatot, más törvények rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság döntéseit, az oktatást célzó, illetve a szakirodalmat is figyelembe véve, a képmás és a hangfelvétel kapcsán nincsenek olyan, az indítványozó által jelzett hézagok sem, amelyek a bíróságok ítélkezését, illetve a jogalanyok számára a jogkövető magatartás kiszámítását érdemben megnehezítenék. A kifejtettek tekintettel az indítványban felhozott érvek alapján az indítványt ebben a tekintetben el kellett utasítani.

4. Az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezések – az Alkotmány 55. § (1) bekezdése, 61. § (2) bekezdése, 70/A. § (3) bekezdése, 77. § (2) bekezdése – és a Ptk. 80. § (2) bekezdése között, az indítványban foglalt érvelés alapján alkotmányjogilag értékelhető összefüggés

nem volt kimutatható. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ezen az alapon is elutasította.

Budapest, 2009. december 7.

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. Lenkovich Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

226/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet 3. § b) pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 49/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: RKr.) 3. § g) pontjában foglalt, az állattartó telep fogalmát meghatározó rendelkezést támadta. Az RKr. értelmében az olyan állattartó helyre, amely nem tartozik az állattartó telep fogalma alá, nem kell alkalmazni az RKr. tartási és trágyakezelési szabályait. Az RKr. 3. § g) pontja alapján állattartó telepnek az „egy háztartás igényét meghaladó állattartásra szolgáló létesítmény” minősül. Az indítványozó szerint azonban azzal, hogy nem határozza meg közelebbről vagy számszerűen, hogy mit kell „egy háztartás igényét kielégítő” állattartásnak tekinteni a jogszabály értelmezhetetlen. Utalt az indítványozó arra is, hogy jogértelmezés iránt megkereste az illetékes minisztériumot, ahonnan azt a választ kapta, hogy a helyi önkormányzat rendeletének kellene pontosítania az RKr. támadott értelmező rendelkezését. Az indítványozó mindezek alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján kérte az RKr. 3. § g) pontjának megsemmisítését, mivel az nem felel meg annak a követelménynek, hogy a jogszabály szövegének értelmesnek, világosnak és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozónak kell lennie. Véleménye szerint az RKr. a jogalkalmazók és az állattartók számára is bizonytalan tartalmú, így olyan mértékben sérti a jogbiztonságot, hogy az csak a támadott rendelkezés megsemmisítésével orvosolható.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az RKr. támadott rendelkezését 2006. február 15. napjával hatályon kívül helyezte a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.), az RKr.-t pedig 2008. április 30. napjával a 99/2008. (IV. 28.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül. Miután azonban a Kr. 3. § b) pontja lényegében az RKr. 3. § g) pontjával azonos

tartalommal szabályozza az állattartó telep fogalmát, az Alkotmánybíróság az eljárását erre tekintettel folytatta le.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

A RKr. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„3. § E rendelet alkalmazásában

(...)

g) *állattartó telep*: egy háztartás igényét meghaladó állattartásra szolgáló létesítmény; (...).”

A Kr. vizsgált rendelkezése:

„3. § E rendelet alkalmazásában

(...)

b) *állattartó telep*: a külön jogszabály szerint a magán-személyek háztartási igényeit meghaladó mértékű állattartásra szolgáló létesítmény; (...).”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben foglalt jogállamiság követelménye alapján a jogszabályok egyértelműségének vizsgálata során az alábbiakra kell figyelemmel lenni: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat 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” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]; valamint: „A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 91–92.] A normavilágosságnak való meg nem felelés alapján az alkotmányellenesség megállapításának az alábbi feltétele van: „Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és

c) pontjával, ezért az indítványozó, a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását, valamint azok visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és a 70/I. § alapján.

Az Alkotmánybíróság beszerezte Ikrény község polgármesterének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen

faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

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

2. Az Ör. támadott rendelkezései:

„Adómentesség”

„4. § (2) Azon telek esetében, melynek beépítése természeti, technikai akadályok miatt lehetetlen, vagy a tulajdonos(ok) számára aránytalanul magas ráfordítással lenne csak lehetséges adómentes.”

„(5) Adómentes az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet 2000 m² alatti része.”

3. Az Örm. rendelkezései:

„Adómentesség”

„4. § (1) Mentés a telekadó alól a hatályos adójogszabályokban meghatározott mentességeken túl:

b) azon telek, melynek beépítése természeti, technikai akadályok miatt lehetetlen, vagy a tulajdonos(ok) számára aránytalanul magas ráfordítással lenne csak lehetséges.

c) az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet 2000 m² alatti része.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy az Ör.-t Ikrény község képviselő-testülete a telekadóról szóló 8/2005. (VI. 29.) számú önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Örm.) 7. § (3) bekezdésével 2006. január 1-jével hatályon kívül helyezte, az Örm. a támadott adómentességi okokat azonban továbbra is tartalmazza. Mivel az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok vizsgálata tartozik, ezért az Alkotmánybírósá-

ság a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálatot az Örm. 4. § (1) bekezdés b) és c) pontjai tekintetében folytatta le.

2. A helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköréként állapítja meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.

A helyi adózás törvényi kereteit a Hatv. állapítja meg.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának és e tárgyban rendeletealkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a határozza meg. A Hatv. e rendelkezései alapján a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A helyi önkormányzat dönt a Hatv. keretei között a törvényben meghatározott egyes adótípusok és adófajták bevezetéséről, az adók mértékéről, valamint az adómentességek és adókedvezmények meghatározásáról. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának korlátait a Hatv. 7. §-a állapítja meg.

A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, azok nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést. [22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 622–623.]

3. Az indítványozó az Örm. 4. §-ában megállapított adómentességi okokat kifogásolta, mivel a beépítetlen belterületi földrészlet 2000 m² alatti részének, illetve az „aránytalanul magas ráfordítással” beépíthető telek adómentessége részben diszkriminatív, részben sérti az arányos köztelherviselés elvét is.

Az Alkotmánybíróság az adómentességek és adókedvezmények alkotmányossági megítélése tárgyában hozott határozataiban kifejtette, hogy azokra 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 rövidtávra irányadó gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. A mentességekre és kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak vizsgálata tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem kerül-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi, gazdaságpoli-

tikai szempontú vizsgálatára. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]

A helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa. Az adómentességek és adókedvezmények megállapítása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai és adópolitikai szempontokat, valamint az adóalanyok teherviselési képességét mérlegelve – az Alkotmány keretei között – szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját részesíti adókedvezményben, vagy mentességben.

Az indítványozó szerint az Örm. 4. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjaiban biztosított mentességek hátrányos megkülönböztetést tartalmaznak, mivel „az adott településen, annak lakóövezetén belül egységes szabályozás indokolt, a polgárok között különbségek nem alakulhatnak ki”.

A képviselő-testület a Hatv. 13. §-ában meghatározott törvényi mentességeket egészítette ki a Hatv. 6. § *d)* pontjában kapott felhatalmazás alapján, miszerint az Örm. 4. §-ában meghatározott mentességek körében az a telek is mentesül a telekadó fizetési teher alól, amelynek beépítése – a természeti, technikai akadályok miatti lehetetlenségen túl – a tulajdonosok számára aránytalanul magas ráfordítással lenne csak lehetséges. Ugyancsak adómentességet élvez az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet 2000 m² alatti része.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében – elvi jelleggel a 670/B/1997. AB határozatban – mutatott rá arra, hogy a helyi önkormányzat kizárólag törvény keretei között rendelkezik döntési szabadsággal a helyi adópolitika kialakításában. E döntés azt is kiemelte, hogy „a helyi adók körében az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa. Az adómentességek, kedvezmények meghatározása során az önkormányzat a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve, szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonja az általánostól eltérő kedvezőbb megítélés alá, az adóalanyok mely csoportja számára nyújt mentességet, adókedvezményeket” (ABH 1999, 600, 604.).

Az Alkotmánybíróság számos határozatában elemezte a diszkrimináció tilalmát. Megállapította, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minden – személyek közötti – jogi megkülönböztetés minősül tehát alkotmányellenesnek. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat,

ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.]

A szabályozás indokainak megismerése érdekében az Alkotmánybíróság megkeresést intézett a település polgármesteréhez, aki válaszában az Örm. vitatott szabályában biztosított adókedvezmény tekintetében a megkülönböztetés több indokát jelölte meg.

Így a település földrajzi elhelyezkedéséből adódóan, a domborzati viszonyok és a változó talajvízszint miatt lehetetlen vagy nehezített telekalakítással érintett telektulajdonosok, mint adóalanyok képezik a kedvezményezettek körét jelentő – egyik – azonos csoportot.

A másik kedvezményezett csoportba tartozó adóalanyok az önkormányzat illetékességi területén 2000 m²-nél kisebb területű belterületi beépítetlen földrészlet tulajdonosai.

Mivel a képviselő-testület a Hatv. 6. §-a alapján a helyi sajátosságokat, az adóalanyok teherbíró képességét és az önkormányzat gazdálkodási érdekeit szem előtt tartva élhet adómegállapítási jogával, ez a törvényi szabályozás módot ad arra hogy a helyi önkormányzat adó-megállapítási joga gyakorlása során önálló helyi adópolitikát alakítson ki. (670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 605.)

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vitatott szabály által tett megkülönböztetés nem önkényes, tárgyilagos mérlegelésen alapuló és szerű indokai vannak.

Ezért az Alkotmánybíróság az Örm. 4. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontj rendelkezése – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló – alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az Örm. támadott, mentességeket megállapító rendelkezései sértik-e az Alkotmány közteherviselésre vonatkozó 70/I. §-át.

„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) bekezdésének *d)* pontjában foglaltaknak megfelelően – az önkormányzatok helyi adómegállapítási jogának kereteit szabályozza. A Hatv.-ből a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség közvetlenül nem származik. 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.” (14/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1309, 1313.)

A helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtaíait, az adóalanyok

körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát. A Hatv. és az annak alapján megalkotható, helyi adókat megállapító önkormányzati rendeletek célja a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása, a helyi adó pedig a közterhekhez való hozzájárulás egyik formája. A törvény keretei között az önkormányzat kötelessége, hogy rendeletben az állampolgárok vagyoni és jövedelmi viszonyainak megfelelő adókat vessen be.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21–22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. 6. § c) pontja az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére.

Jelen esetben az önkormányzat a Hatv. 7. § (1) bekezdésére figyelemmel, a helyben szokásos belterületi 2000 m²-s teleknagyság alapulvételével a telekadó fizetési kötelezettséget csak a 2000 m² feletti telekre állapította meg. Az indítványozó által alkotmányosan aggályosnak tartott mentességet élvező, 2000 m² alatti telek tulajdonosát Ikrény község képviselő-testületének a magánszemélyek kommunális adójáról szóló 6/2005. (VI. 29.) számú önkormányzati rendelet 2. § e) pontja alapján kommunális adó fizetési kötelezettség terheli.

Ebben az önkormányzati – a Jat. hivatkozott 1. § (2) bekezdésével, az Art. 1. § (1) bekezdésével és a Hatv. 49. § c) pontjának rendelkezésével is összhangban lévő – szabályozási környezetben a telektulajdonos adóalanyok közterhekhez való hozzájárulási kötelezettsége biztosított, míg a telekadó fizetési kötelezettség alóli – támadott – mentességi okok meghatározása, önmagában nem sérti az Alkotmány 70/I. §-ban foglaltakat.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel az Örm. 4. § (1) bekezdés b) és c) pontjának az Alkotmány 70/I. §-án alapuló alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2009. december 15.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

590/D/2006. 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:

Az Alkotmánybíróság Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és támogatásokról szóló 12/2003. (IV. 10.) Kgy. rendelete 35. § (4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ára hivatkozással alkotmányjogi panaszban kezdeményezte Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális, gyermekvédelmi ellátásokról és támogatásokról szóló 12/2003. (IV. 10.) Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.) 35. § (4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítását. Az indítványozó szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, 70/A. (1) bekezdését és a 70/E. (1) bekezdését sértette az a rendelkezés, amely kizárta a gyermekintézményi térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatásból a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, illetve emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülőket. A kifogásolt rendelkezés „hátrányosan megkülönböztethette, negatívan diszkriminálhatta a gyermekvédelmi támogatásban részesülő, önhibájukon kívül nehéz életkörülmények között élő gyermekeket”, ennek következtében nem részesült több éven keresztül „gyermekintézményi étkezési térítési díj támogatásban” az indítványozó állítása szerint hat gyermeke.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatósága kérdésében foglalt állást. Az Abtv. 48. §-a értelmében alkotmányjogi panasszal a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül az fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsértelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ebben az ügyben a 2006. július 3-án kézbesített jogerős ítélettel összefüggésben 2006. augusztus 7-én, vagyis a törvényi határidőn belül érkezett az alkotmányjogi panasz, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott Ör.-t a Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális ellátásokról és gyermek-

védelmi támogatásról szóló 2/2006. (II. 14.) Kgy. rendelete 2006. február 14-ével hatályon kívül helyezte. A kifogásolt szabályozást az új rendelet nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát követve, miszerint az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eseteiben – ha a jogalkotó időközben a sérelmezett rendelkezést módosította is –, az indítványban megjelölt jogszabály alkotmányellenességét megvizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.], az eljárást az Ör. 35. § (4) bekezdése tekintetében lefolytatta. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozó korábban utólagos normakontroll keretében már kezdeményezte ezen rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát, azonban az Alkotmánybíróság eljárását – az időközben bekövetkezett hatályon kívül helyezésre tekintettel – megszüntette (1188/B/2004. AB végzés, ABH 2006, 2458.).

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.”

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”

2. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„35. § (1) A gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatás szempontjából gyermekintézménynek minősül a Szeged közigazgatási területén működő bölcsőde, óvoda, általános iskola, szakiskola, szakmunkásképző és középiskola (továbbiakban: gyermekintézmény).

(2) A gyermekintézményben – napközbeni ellátás keretében – biztosított étkeztetési térítési díjának megfizetésére a szülő, gyám (továbbiakban: törvényes képviselő) köteles.

(3) A gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez támogatás (továbbiakban: térítési díj támogatás) adható, ha

a) a törvényes képviselő saját háztartásában gyermekintézményi ellátást igénybe vevő kiskorú gyermeket nevel, vagy olyan fiatal felnőttet nevel, aki középfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul;

b) a család nem rendelkezik a 2. § d) pontjának da) alpontjában meghatározott vagyonnal;

c) a családban az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum másfélszeresét;

d) a család önhibáján kívül eső okból olyan rendkívüli szociális nehézséggel terhelt életkörülmények között él, mely miatt a gyermek(-ek) megfelelő élelmezésének biztosítása veszélyben van.

(4) A (3) bekezdésben foglalt feltételek fennállása esetén sem állapítható meg térítési díj támogatás, ha a gyermek rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, illetve emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesül.”

III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) állapítja meg a szociálisan rászorult gyermekek számára pénzben és természetben nyújtandó ellátások főbb szabályait. A Gyvt. értelmében a települési önkormányzatok a rendeletükben meghatározott módon és feltételek szerint a gyermek és a fiatal felnőtt szociális rászorultságára tekintettel az e törvényben meghatározott pénzbeli ellátásokat kiegészíthetik, továbbá más pénzbeli támogatásokat is megállapíthatnak [18. § (2) bekezdés]. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy idején a Gyvt. a gyermekétkeztetési térítési díjához többféle támogatásra adott lehetőséget. Egyrészt ún. normatív kedvezmény járt – többek között – a rendszeres támogatásban részesülő gyermekeknek és tanulóknak [148. § (5) bekezdés b) pontja], ezen kívül az önkormányzat rendeletében meghatározott keretek között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság alapján állapíthatott meg gyerekenként kedvezményt [148. § (7) bekezdése, 162. § (5) bekezdése], valamint a rendszeres és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás egyik természetbeni ellátási formája is lehetett az étkeztetési térítési díj átvállalása [28. § (2) bekezdése]. A Gyvt. felhatalmazta a nevelési-oktatási intézményt fenntartó helyi önkormányzatokat arra is, hogy rendeletben határozzák meg azokat a szabályokat, amelyek keretei között a nevelési-oktatási intézmény vezetője egyéni rászorultság alapján állapít meg kedvezményt a gyermekétkeztetési térítési díjának megfizetésére [162. § (5) bekezdés].

2. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az Ör. támasztott rendelkezése a gyermekintézményi étkeztetési térítési díj megfizetéséhez nyújtott támogatásra jogosultak köréből kizárta a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban és az emelt összegű gyermekvédelmi támogatásban részesülőket, ami alkotmányellenes diszkriminációt eredményezett.

Az Alkotmánybíróságnak a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos álláspontja szerint – ahogyan azt a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában megfogalmazta – a diszkrimi-

náció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, a tilalom arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell kezelnie (ABH 1990, 46, 48.). A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (ABH 1990, 73, 78.) az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a megkülönböztetés tilalmába kizárólag az ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül vonatkozik eltérő szabályozás valamely csoportra, kivéve, ha az eltérésnek alkotmányos indoka van. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes” [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció vizsgálatánál központi kérdés annak megállapítása is, hogy az adott szabályozás szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.].

A kifogásolt szabályozás a gyermekintézményi térítési díj megfizetéséhez adható önkormányzati támogatás feltételeit állapította meg. Az Alkotmánybíróság szerint a rászorultság szempontjából nem tartoztak azonos csoportba az ugyanolyan vagyoni és szociális helyzetben lévő, de rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő – ekként az ún. normatív kedvezményre is jogosult – gyermekek és azok, akik ilyen támogatásokban nem részesültek. A különböző helyzetben lévők között pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmának megsértése fel sem vetődik. Az Alkotmánybíróság egy hasonló tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás tekintetében korábban azt is megállapította a „helyi önkormányzat az általa nyújtott gyermekétkeztetési támogatás meghatározásánál köteles figyelemmel lenni a törvényben foglaltakra, s a törvényi szinten már elrendelt normatív térítési díjkedvezményre. A helyi önkormányzat ugyanakkor nem köteles arra, hogy a törvényalkotó által támogatottakat ismételt kedvezményben részesítse” (898/D/2003. AB határozat, ABH 2006, 2023, 2030.). Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmét ebben az ügyben nem állapította meg.

3. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének és a 70/E. § (1) bekezdésének sérelmére is.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alkotmány 67. §-ának tartalmával. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 67. § (1) bekezdése az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozza meg (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524.), e kötelezettségek formája, módja, mértéke azonban az Alkotmány 67. § (1) bekezdéséből nem vezethető le. (731/B/1995. AB határozat; ABH 1995, 801, 807.; 576/D/2000. AB határozat, ABH 2006, 1314, 1317.). Az

Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a „jogalkotó szabadon határozhatja meg a juttatások feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek” (316/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1168, 1171.).

Az Alkotmánybíróság hasonló tartalommal értelmezi a szociális biztonsághoz való jogot is, miszerint az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait [772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 520.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198–200.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 191–192.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 335.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt rendelkezés és az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 70/E. §-a között nincs alkotmányjogilag értékelhető közvetlen összefüggés. Az érdemi összefüggés hiánya pedig az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 2043/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 543, 544.; 163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 546.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 524.; 141/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 584, 586.].

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a megalapozatlan alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

654/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az utazási szerződésről szóló 281/2008. (XI. 28.) Korm. rendelet 6. §-a és 8. § (2) bekezdés „így különösen, ha a díjemelésként mértéke a nyolc százalékot meghaladja” szövegrésze alkotmányellenességének

megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó az utazási és utazást közvetítő szerződésről szóló 214/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) – hiánypótlásra való felhívást követően pontosan megjelölt – 8. § (1) bekezdése első mondat második „kivéve, ha” kezdetű tagmondata, szoros összefüggés okán a 8. § (1) bekezdés további mondatai, valamint 8. § (2) bekezdése, és 11. § (2) bekezdése „a díj emelkedésének mértéke a 10%-ot meghaladja, vagy” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

A támadott rendelkezések meghatározott esetekben – így például közlekedési költségek, adó, illeték, árfolyam változása esetén – lehetővé teszik az utazás díjának emelését az utazási vállalkozó számára, az utazás megkezdését megelőző 20. napig. Az indítványozó szerint ez a szabályozás ellentétes a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) előírásaival, a fogyasztók – azaz jelen esetben az utasok – rovására. Az Fgytv. 14. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a fogyasztót (azaz jelen esetben az utast) írásban tájékoztatni kell a fogyasztóknak megvételere kínált termék eladási áráról és egységáráról, illetve a szolgáltatás díjáról, azt egyértelműen, könnyen azonosíthatóan és tisztán olvashatóan forintban kell feltüntetni, úgy, hogy az tartalmazza az általános forgalmi adót és egyéb kötelező terheket is. Az indítványozó szerint a végleges összeg közlése a kötelező tájékoztatás részét képezi, amely meg kell, hogy előzze a szolgáltatás kiválasztását, azonban a Korm. rendelet lehetővé teszi, hogy az utazási vállalkozó csak hozzávetőleges árat közöljön az utassal (fogyasztóval), és a pontos árat csak akkor közölje, amikor az utas már kötve van az adott szerződéshez.

Az indítványozó szerint tehát a Korm. rendelet a vállalkozó üzleti kockázatát terheli az utasra, és lehetetlenné teszi az utas költségeinek előzetes tervezését, illetve a különböző szolgáltatások közötti választást, így a fogyasztói jogok sérelmét jelenti. Azaz szerinte a Korm. rendelet azért ellentétes a Fgytv.-vel, mert fogyasztói jogot, a megfelelő tájékoztatáshoz való jogot sérti, ezáltal pedig sérül a jogforrási hierarchia elve, így az Alkotmány 35. § (2) bekezdése.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Korm. rendeletet az utazási szerződésről szóló 281/2008. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 19. § (1) bekezdés a) pontja 2008. december 28-ával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát csak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz

esetén vizsgálja. Az Alkotmánybíróság – a fenti eseteken kívül – a támadott jogszabály hatályon kívül helyezése esetén az annak helyébe lépett új jogszabályt vizsgálja meg, amennyiben az tartalmazza a korábbi jogszabály indítványozó által támadott rendelkezését. Hatályon kívül helyezett jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára egyéb esetben nincsen mód (többek között: 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456.; 882/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861.). Mivel a hatályos szabályozás az indítványozó által támadott rendelkezéseket lényegében azonos módon tartalmazza, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot a Korm. rendelet 6. §-ára, valamint a 8. § (2) bekezdés „így különösen, ha a díjemelés mértéke a nyolc százalékot meghaladja” szövegrészeire folytatta le.

II.

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

1. Az indítványozó által hivatkozott alkotmányi rendelkezések:

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

2. A Korm. rendelet indítvány benyújtásakor hatályban volt rendelkezései:

„8. § (1) Az utazási szerződésben meghatározott díjak nem emelhetők, kivéve, ha a díjemelés lehetőségéről a szerződés rendelkezik. A díj emelésére kizárólag a közlekedési költségek nemzetközi egyezményen alapuló díjszábási vagy hatósági árának változása miatt, továbbá egyes szolgáltatásokkal kapcsolatos adó, illeték, valamint a szolgáltatóval kötött szerződésben szereplő deviza forintárfolyamának időközi változása miatt kerülhet sor. A díjemelés mértékének arányosnak kell lennie a költségek emelkedésének mértékével. A díjemelés indokát az utassal írásban közölni kell.

(2) Az utazási szerződésben meghatározott díjak összege az indulást megelőző 20 napon belül az (1) bekezdésben meghatározott okból sem emelhető.”

„11. § (1) Az utas az utazás megkezdése előtt az utazási szerződéstől írásban tett nyilatkozattal bármikor elállhat.

(2) Ha az utas nem a saját érdekkörében felmerült okból áll el, különösen, ha a díj emelkedésének mértéke a 10%-ot meghaladja, vagy az utazási vállalkozó az utazási szerződésben foglaltakat lényegesen módosítani kívánja, illetőleg a program lényegesen megváltozott, az utast a 10. § (2) bekezdésében, illetve a 10. § (4) bekezdésében meghatározott jogok illetik meg. Nem minősül az utas saját érdekkörében felmerült okból történő elállásnak, ha azért áll el, mert az úti cél vagy az ahhoz vezető útvonal olyan területet érint, ahová az utazást a Külügyminisztérium nem ajánlja.”

3. Az R. kifogásolt rendelkezése:

„6. § (1) Az utas által az utazási szerződés alapján fizetendő teljes díj nem emelhető, kivéve, ha a díjemelés lehetőségéről a szerződés rendelkezik. A díj emelésére kizárólag

a) a szállítási költségek (ideértve az üzemanyagköltségeket),

b) az utazási szerződésben vállalt részszolgáltatásokkal kapcsolatos adó, illeték és egyéb kötelező terhek (így különösen üdülőhelyi díj, horgonyzási díj, repülőtéri illeték), vagy

c) deviza – az utazásszervező közreműködőjével kötött szerződésben meghatározott mutató szerinti – forintárfolyamának

változása miatt kerülhet sor.

(2) A díjemelés mértékének arányosnak kell lennie a költségek emelkedésének mértékével, és a szerződésben pontosan meg kell határozni a módosított díj számításának módját.

(3) A díjemelés indokát az utassal a díjemelés közlésével egyidejűleg közölni kell.

(4) Az utas által az utazási szerződés alapján fizetendő teljes díj az utazás megkezdését megelőző húsz napon belül az (1) bekezdésben meghatározott okból sem emelhető.”

„8. § (2) Ha az utazásszervező az utazási szerződés lényeges feltételét az indulás előtt rajta kívül álló okból kívánja jelentősen módosítani, így különösen, ha a díjemelés mértéke a nyolc százalékot meghaladja, köteles erről az utast haladéktalanul tájékoztatni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A jelen ügyben eldöntendő kérdés az volt, hogy az Alkotmány 35. § (2) bekezdés alapján alkotmányellenes-e az R. azért, mert az Fgytv.-be ütközik.

Az indítványozó által sérelmezett rendeleti szabályozás az utazási szerződés egyes szabályait tartalmazza. Az utazási szerződés alapvető szabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendezi. A Ptk. 415. § (1) bekezdése értelmében az utazási szerződés alapján a vállalkozó utazási iroda köteles a szerződésben meghatározott utazásból, az út egyes állomásain való tartózkodásból és az ezzel összefüggő részszolgáltatásokból – így különösen szállás, étkezés – álló szolgáltatást teljesíteni, a megrendelő pedig köteles a díjat megfizetni.

A Fgytv. hatálya a vállalkozások azon tevékenységére terjed ki, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti, ahol fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz, vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje, illetve vállalkozás, aki meghatározott tevékenységet önálló foglalkozásával vagy gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében végzi, míg szol-

gáltatás: termék, ingatlan vagy vagyoni értékű jog értékesítésén kívül minden olyan – ellenszolgáltatás fejében végzett – tevékenység, amely a megrendelő, illetve megbízó igényének kielégítésére valamely eredmény létrehozását, teljesítmény nyújtását vagy más magatartás tanúsítását foglalja magában.

Az indítványozó különösen azt kifogásolja, hogy a Fgytv. 14. §-ában foglalt, az ár feltüntetésére vonatkozó rendelkezéseknek ellentmond az R. 6. §-a azáltal, hogy lehetővé teszi az utazási szerződés alapján fizetendő díj emelését.

Az Fgytv. 14. §-ának megfelelően a fogyasztót – jelen esetben az utast – írásban kell tájékoztatni a szolgáltatás áráról, a Magyar Köztársaság törvényes fizetőeszközében meghatározva, és a szolgáltatás díjaként a fogyasztó által ténylegesen fizetendő, az általános forgalmi adót és egyéb kötelező terheket is tartalmazó árat kell feltüntetni.

Ezen rendelkezések által tartalmazott követelményeknek az Alkotmánybíróság megítélése szerint az R. megfelel. Az R. 3. §-a szerint az utazási szerződést annak valamennyi kikötésével együtt írásban kell megkötöni, és papíron vagy – ha a szerződést elektronikus dokumentumba foglalták – más tartós adathordozón az utas rendelkezésére kell bocsátani. Az utazási szerződés módosítására a szerződés megkötésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Az R. 4. § (1) bekezdése meghatározza az utazási szerződésnek kötelező tartalmi elemeit. A 2. § szerint a rendelet rendelkezéseitől – az 5. §-ban foglalt kivételekkel, melyek az előleg fizetésére vonatkoznak – az utas hátrányára nem lehet eltérni.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az R. támadott 6. §-a az utazási szerződés egyes olyan szerződési feltételeit rendezi, amelyek az Fgytv.-ben foglalt követelményeket nem érintik, hanem egyes szerződéses rendelkezéseket határoznak meg. Így az R. 6. §-a lehetővé teszi az utazási szerződésben foglalt díj emelését, azonban csak több feltétel fennállása esetén, így csak akkor, ha az utazási szerződés a díjemelés lehetőségét tartalmazza, és csak az R. 6. §-ában meghatározott esetek valamelyikében, így kizárólag a szállítási költségek (ideértve az üzemanyagköltségeket), az utazási szerződésben vállalt részszolgáltatásokkal kapcsolatos adó, illeték és egyéb kötelező terhek (így különösen üdülőhelyi díj, horgonyzási díj, repülőtéri illeték), vagy deviza – az utazásszervező közreműködőjével kötött szerződésben meghatározott mutató szerinti – forintárfolyamának változása miatt kerülhet sor. Nem emelhető tehát az utazás díja, ha ennek lehetőségét a szerződés nem tartalmazza, még a fenti esetekben sem, továbbá még ha a szerződésben szerepel is a díjemelés lehetősége, arra az utazást megelőző 20 napon belül már nem kerülhet sor [R. 6. § (4) bekezdés]. Az R. rendelkezéseinek megfelelően az utazás díját lényegében úgy kell meghatározni, hogy meg kell jelölni a szervezés és a szolgáltatás díját, meg kell határozni ezekhez kapcsolódóan a forgalmi adó összegét, az illetékeket, egyéb kötelező terheket, illetve végösszégként ezek együttes összegét. Az így kapott díj csak abban az esetben emelhető, ha az utazási szerződés lehetővé teszi, ellenkező esetben nem.

Egyebekben pedig az utazási szerződésre, mint a vállalkozási szerződés egy külön nevesített formájára is alkalmazandók a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános rendelkezései, így különösen a 205. § (3) bekezdése, melynek értelmében a felek a szerződés megkötésénél együttműködni kötelesek, és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire. A szerződéskötést megelőzően is tájékoztatniuk kell egymást a megkötendő szerződést érintő minden lényeges körülményről.

A hatályos rendelet lehetővé teszi, hogy az utas az utazás megkezdése előtt bármikor írásban tett nyilatkozattal elálljon az utazási szerződéstől [R. 8. § (1) bekezdés]. Az utazási szerződésben az utas elállása esetére bánatpénz is kiköthető ugyan, azonban ha az utas azért áll el a szerződéstől, mert az utazásszervező az utazási szerződés lényeges feltételét az indulás előtt rajta kívül álló okból kívánja jelentősen módosítani, így különösen, ha a díjemelés mértéke a nyolc százalékot meghaladja, vagy azért, mert az úti cél vagy az ahhoz vezető útvonal olyan területet érint, amely – az utazási szerződés megkötését követően – a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett központi államigazgatási szerv honlapján az utazásra nem javasolt utazási célországokat és térségeket megjelölő felsorolásba felvételekre kerül, bánatpénz nem követelhető [R. 8. § (8) bekezdés]. Az utasnak az új szabályozás szerint arra is lehetősége van, hogy az utazási szerződés szerinti utazásban való részvétel jogát olyan harmadik személy részére engedélyezze, aki megfelel az utazási szerződésben meghatározott utazási feltételeknek, erről azonban haladéktalanul köteles az utazásszervezőt tájékoztatni.

A korábban hatályban volt Korm. rendeletben szereplő, az utazásszervezőt az utas saját érdekkörében felmerült okból való elállása esetén megillető kártalanítás a hatályos rendeletbe nem került bele.

Az Alkotmánybíróság szerint az R. az utazási szerződésben foglalt szolgáltatás díjának emelése nem ellentétes a Fgytv.-vel, mivel nem áll azzal összefüggésben. Az R. szabályai szerint a díjemelésre kizárólag olyan okból kerülhet sor, amely az utazásszervező (vállalkozó) érdekkörén kívül esik, ezekre befolyással nem bír, így nem megalapozott az az indítványozói állítás, hogy az utazásszervező a vállalkozói kockázatát hárítja az utasra. Az R. szigorú feltételek megléte mellett teszi lehetővé a szolgáltatás díjának emelését, és ezekben az esetekben is csak akkor, ha az utazási szerződés – melynek tartalmát az utas is ismeri – a díjemelés lehetőségét tartalmazza, azaz az utazásszervező önkényesen nem emelheti a szolgáltatás díját. A fenti kötöttségeken túl időbeli korlátot is szab a jogalkotó, hiszen az utazást megelőző 20 napon belül már egyáltalán nem kerülhet sor díjemelésre, még akkor sem, ha az egyéb körülmények fennállnak.

Mivel az Alkotmánybíróság az R. 6. §-át a Fgytv.-vel nem találta ellentétesnek, így nem áll fenn az indítványozó által állított alkotmányellenesség, nem sérül az Alkotmány 35. § (2) bekezdése sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az indítványozó kérte a Korm. rendelet 8. §-ával való szoros összefüggése okán a Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés „ha a díj emelkedésének mértéke a 10%-ot meghaladja, vagy” szövegrésze megsemmisítését is, mellyel lényegében megegyező tartalmú az R. 8. § (2) bekezdés „ha a díjemelés mértéke a nyolc százalékot meghaladja” szövegrésze. Ahogy az Alkotmánybíróság az R. 6. §-át nem találta ellentétesnek az Fgytv.-vel, ugyanígy nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal az R. 8. § (2) bekezdése sem. A hatályos szabályozás a korábbi szabályok szerinti 10%-os díjemeléshez képest már 8%-ot meghaladó díjemelés esetén is lehetővé teszi az utas számára – többek között – a szerződéstől való elállást, illetve az utazásszervező számára ilyen esetben is azonnali tájékoztatási kötelezettséget ír elő; ezáltal nem sérül a megfelelő tájékoztatáshoz való jog sem. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2009. december 15.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1208/B/2006. 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 kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet 2. § (5) bekezdésének „A tizenharmadik évfolyamra állami normatív hozzájárulás nem igényelhető.” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (5) beke-

dése szerint a Waldorf-iskolák tizenharmadik évfolyamára állami normatív hozzájárulás nem igényelhető.

A Waldorf kerettantervet az Országos Köznevelési Tanács jóváhagyta, azt az oktatási miniszter rendeletben kihirdette, így az – érvel az indítványozó – minden vonatkozásban, tehát a képzés időtartama tekintetében is, megfelel a közoktatási szabályokban foglalt követelményeknek. Az így jóváhagyott egységes képzési rendszerből pedig nem lehet önkényesen kiragadni a tizenharmadik évfolyamot, s azt olyan az „alternatív iskola működésével járó többletköltségeként” értelmezni, amelyre normatív hozzájárulás a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv.) 131. § (2) bekezdése szerint nem jár. A közoktatási feladatellátás után egyébként járó állami normatív hozzájárulástól történő „megfosztás” miatt szerinte sérül az Alkotmány 67. § (1)–(2) bekezdése és a 70/F. § (1)–(2) bekezdése. Továbbá mivel más gimnáziumok esetében – nyelvi előkészítő évfolyam közbeiktatásával – lehetőség van tizenhárom évfolyamos képzéshez állami normatívát igénybe venni, az indítványozó szerint a Waldorf-iskolákat önkényes és indokolatlan hátrányos megkülönböztetés éri az említett szabályozás által. Fentiek alapján kéri az R. támadott szövegrészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az oktatási és kulturális miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„67. § (1) A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

„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.”

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

2. Az R. érintett rendelkezése:

„2. § (5) A Magyar Waldorf Szövetség által kiadott névhasználati jogával rendelkező iskolák – a magyar Waldorf-iskolák kerettanterve alapján – nyolc, illetve tizenhárom évfolyammal működő egységes iskolaként ellátják az általános iskola, a gimnázium, az alapfokú művészetokta-

tási intézmény feladatait. A tizenharmadik évfolyamra állami normatív hozzájárulás nem igényelhető.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a közoktatási intézmények finanszírozásának általános szabályait és a középiskolai képzési rendszernek az indítványozó által hivatkozott összefüggéseit tekintette át.

A középiskola (gimnázium és szakközépiskola) a Közokt.tv. 20. § (1) bekezdés *d)* pontja, illetőleg a 37. § (1) bekezdése értelmében a közoktatási feladatok ellátására létesített nevelő és oktató intézmény, amelynek általában négy évfolyama van. A nevelés és oktatás a kilencedik évfolyamon kezdődik és a tizenkettedik évfolyamon fejeződik be [Közokt.tv. 28. § (1) bekezdés]. Kivételt – tehát tizenhárom évfolyamos képzést – a Közokt.tv. 28. § (4), illetve a 29. § (2) bekezdése szerint a célnyelvi előkészítéssel folyó két tanítási nyelvű középiskolai oktatás, illetve a középiskolai nyelvi előkészítő évfolyam szervezésének az esete jelent. (Ez utóbbi esetben az érintett évben a kötelező tanórai foglalkozások negyven százalékának megfelelő időkeretben idegen nyelvből, illetve a nemzetiségi és a kisebbségi nyelvből intenzív nyelvi felkészítés folyik, az iskola továbbá a tizedik-tizenharmadik évfolyamon emelt szintű oktatás keretében felkészíti a tanulót az adott nyelvből az emelt szintű érettségi vizsga letételére.) A tizenharmadik évfolyamon fejeződik be emellett a szakközépiskolákban a szakmai vizsgára felkészítő ún. párhuzamos művészeti képzés is [Közokt.tv. 29. § (9) bekezdés].

A Közokt.tv. 38. § (1) bekezdése szerint a közoktatási intézménynek a feladatai ellátásához szükséges feltételekkel (állandó saját székhellyel, állandó saját alkalmazotti létszámmal, továbbá a jogszabályban meghatározott eszközökkel, szabályzatokkal és a működéséhez szükséges pénzeszközökkel) rendelkeznie kell. A közoktatás rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a közoktatási intézmény más saját bevétele egészíthet ki [Közokt.tv. 118. § (1) bekezdés].

A jogalkotó figyelembe veszi azt is, hogy a közoktatási rendszerében működhetnek, működnek olyan nem állami, nem önkormányzati fenntartású iskolák is, amelyek nem hagyományos pedagógiai módszerekkel végzik nevelő és oktató munkájukat, és lehetővé teszi, hogy ezek az iskolák az általános szabályoktól – a Közokt.tv.-ben és végrehajtási rendeleteiben található előírásoktól – eltérjenek, amennyiben akkreditációs eljárás lefolytatása után az oktatási miniszter jóváhagyja a tevékenységüket megalapozó kerettantervet. Az alternatív iskolai kerettantervben lehet meghatározni a 131. § (1) bekezdés szerint az általános szabályoktól eltérő, sajátos, az adott iskolában a) oktatott tananyagot, követelményeket; b) folyó felké-

szítést az állami vizsgákra; c) alkalmazott építésügyi előírásokat, eszközöket és felszereléseket, a minőségpolitika rendszerét, módszereit és eszközeit; d) működő vezetési modellt, oktatásszervezést; e) elfogadott pedagógus végzettséget és szakképzettséget. Az alternatív kerettanterv alapján készítik el az iskolák pedagógiai programjukat, helyi tantervüket.

A közoktatási intézmények finanszírozásának lényege, hogy a központi költségvetés az állami szervek és a helyi önkormányzatok mellett a nem állami, illetve nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére is az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű normatív költségvetési hozzájárulást biztosít az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez [Közokt.tv. 4. § (6) bekezdés, 118. § (3)–(4) bekezdés]. Emellett a Közokt.tv. 4. § (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz kiegészítő anyagi támogatást is adhat, ha a magániskola – a törvényben szabályozott közoktatási megállapodás alapján – állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el.

Az alternatív iskolák által nyújtott többletszolgáltatás-fajtákra azonban – ha azok nem állami (önkormányzati) feladatok – nem lehet tekintettel a költségvetés általános szabályozási rendje, mivel ezek kívül esnek az állam által felvállalt és finanszírozott szolgáltatások körén. Ezért a Közokt.tv. 131. § (2) bekezdése leszögezi, hogy az ilyen iskolák működésével járó többletköltségekhez központi költségvetési támogatás nem igényelhető.

Az alternatív iskolák körébe tartozik például a Waldorf-iskolarendszer is. Az R. 2. § (5) bekezdése szerint a Magyar Waldorf Szövetség által kiadott név használati jogával rendelkező iskolák – a magyar Waldorf-iskolák kerettanterve alapján – nyolc, illetve tizenhárom évfolyammal működő egységes iskolaként ellátják az általános iskola, a gimnázium és az alapfokú művészetoktatási intézmény feladatait. Az R.-nek az indítványozó által támadott rendelkezése szerint a Waldorf-iskolák tizenharmadik évfolyamára állami normatív hozzájárulás nem igényelhető.

2. Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1)–(2) bekezdésének és a 70/F. § (1)–(2) bekezdései sérelmét látja megvalósulni a támadott rendelkezés által, és diszkriminációra is hivatkozik.

2.1. Először azt vizsgálta meg az Alkotmánybíróság, hogy sérti-e az oktatáshoz, illetve ezzel összefüggésben a szülőknek a nevelés megválasztásához való jogát az, hogy az állam a Waldorf-iskoláknak – mint alternatív oktatási intézményeknek – a tizenharmadik évfolyamra normatív állami támogatást nem ad.

„A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők), az állam és társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524.) Az Al-

kotmány 67. § (1) bekezdése tehát egyfelől a gyermeknek a védelemhez, a róla történő gondoskodáshoz való alapvető jogát, másfelől a szülő, illetve az állam kötelezettségét szabja meg. „A testi fejlődés biztosítására vonatkozó köteleességek a tartás, gondozás. A szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával [Alkotmány 67. § (2)] a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.). A 18/1994. (III. 31.) AB határozatban (ABH 1994, 88, 89.) az Alkotmánybíróság már utalt arra, hogy az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítani kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. Egy másik határozatában megállapította: „Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdésében szabályozza a művelődéshez való jogot, amelynek lényeges eleme a 70/F. § (2) bekezdésében rögzített oktatáshoz való jog. Ennek érvényesülését az Alkotmány a jogok és a köteleességek oldaláról is biztosítja. (...) Az oktatásban való részvétel azonban nem csupán jogosultság, hanem az Alkotmány 70/J. §-ában foglaltak szerint – a gyermeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében rögzített jogaival összefüggésben – a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. Ezen alkotmányos alapjog sérelme akkor állapítható meg, ha valamely szabályozás korlátozza, megakadályozza a tanulót, hogy ebben az oktatási formában részt vegyen.” (214/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 1505, 1509-1510.) Az oktatáshoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]z Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése állami kötelezettséggént az oktatásban részesülők anyagi támogatásának követelményét fogalmazza meg, ami nem azonosítható a támogatás valamely konkrét rendszerével” [79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 406.]. Az egyházi iskolák állami támogatását vizsgáló határozatában leszögezte az Alkotmánybíróság, hogy a „középfokú oktatás tekintetében az Alkotmány állami kötelezettséggént a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülők anyagi támogatását határozza meg.” [22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107, 114.]

Az állam kötelező feladatának eleget tesz az iskolarendszer fenntartásával, és az intézmények működéséhez szükséges fedezetet biztosító normatív támogatási rendszerrel. Szintén alkotmányos köteletségének tesz eleget az állam azzal, hogy megteremti a magán (egy esetben alternatív) oktatási-nevelési intézmények létrejöttének jogi lehetőségét és jogszabályi feltételeit, és azokat alanyi jogon, illetőleg olyan arányban támogatja, amennyiben ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át (Vö. 18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88, 91.). A közoktatás rendszerének felépítését az állam a Közokt.tv.-ben határozza meg általános jelleggel, és ezzel összhangban, e rendszerhez igazítva rendelkezik a

finanszírozási kérdésekről is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a tény, hogy a Waldorf-iskolákban a képzés az általános szabályoktól eltérően nem a tizenkettedik, hanem csak a tizenharmadik évfolyamon fejeződik be, az érintett alternatív képzés többletköltségének tekinthető. A Waldorf-kerettanterv jóváhagyásával azonban az állam nem vállalt egyszersmind kötelezettséget arra is, hogy a tizenhárom évfolyamos (tehát az általános szabályokhoz képest egy évvel hosszabb) képzés többletköltségeit megtéríti vagy ahhoz – a normatív költségvetési támogatásra való jogosultság egy évvel történő meghosszabbításával – hozzájárul, s ilyen kötelezettsége az Alkotmányból sem vezethető le. A tanuláshoz való jog „nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és valamennyi világnézet keretében állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatói intézményekben garantálni. (...) Az állam kötelessége tehát egyfelől, hogy az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított jogosultság gyakorolhatósága érdekében a nem állami, illetőleg önkormányzati oktatási intézmények létrejöttének és működtetésének jogszabályi feltételeit is megteremtse, mégpedig az állam és önkormányzati intézményekkel azonos feltételek szerint, másfelől az ilyen intézményeknek – ha megalakultak – olyan mértékű anyagi támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át [Ktv. 4. § (5) és (6) bekezdés].” [18/1994. (III. 31.) AB határozat, ABH 1994, 88, 89–90.] Az államnak ebből következően nincs arra vonatkozó, Alkotmányból levezethető kötelessége, hogy az oktatási intézmények anyagi támogatási rendszerét hozzáigazítsa az esetleges alternatív formában működő iskolák szerkezetéhez, például különleges képzési idejéhez. Erre lehetősége is csak akkor van, ha ezzel nem okoz hátrányos megkülönböztetést más, hagyományos képzésben részesülő tanulóknak.

A szülők nem kötelesek gyermekeiket állami, önkormányzati intézményekbe járattatni, döntésüktől függően választhatnak magániskolát is. Nem alkotmányellenes azonban az, hogy ha a nevelés megválasztásához való jog gyakorlása alternatív iskola igénybevételevel történik, az a szülőket – az érintett iskola által nyújtott többletszolgáltatásokra, az iskolatípus jellegzetességeire tekintettel – többlet anyagi áldozatvállalásra kötelezi.

Mindezek fényében megállapítható, hogy az Alkotmány 67. § (1)–(2) bekezdését, illetve 70/F. § (1)–(2) bekezdését az R. támadott rendelkezése nem sérti. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

2.2. Az indítványozó úgy véli, hogy a Waldorf-iskolákat (és tanulóikat) az R. nyomán hátrányos megkülönböztetés éri az egy éves célnyelvi előkészítéssel folyó kéttannyelvű, illetve és a nyelvi előkészítő évfolyamot bevezető középiskolákkal szemben, amelyek a Waldorf-iskolákkal ellentétben mind a tizenhárom évfolyamra igényelhetnek normatív költségvetési támogatást.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kap értelmezést. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányserető hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.].

A diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés tehát az, hogy az állított megkülönböztetés homogén csoportot alkotó személyekre vonatkozik-e.

A közfeladat (közoktatás, nevelés) ellátása kétségtelen azonosságot jelent a gimnáziumi oktatási feladatokat is ellátó tizenhárom évfolyamos Waldorf-iskolák, és az egyéb célnyelvi előkészítéssel folyó kéttannyelvű, illetve a nyelvi előkészítő évfolyamot bevezető középfokú oktatási intézmények között. Tény, hogy a nyelvi képzéssel együtt a tizenharmadik évfolyamon befejeződő iskolák és az ettől függetlenül egyébként is tizenhárom évfolyamos iskolák (mint például a Waldorf-iskolák) állami támogatása különböző.

A szabályozási koncepciót figyelembe véve azonban arról van szó, hogy a jogalkotó kiemelten támogatandónak ítélte a diákok idegen nyelvi képzését (beleértve ebbe a nemzetiségi és a kisebbségi nyelvet is), ehhez pedig oly módon nyújt anyagi hozzájárulást, hogy az egy éves nyelvi előkészítést (célnyelvi felkészítést) nyújtó évfolyam idejére is lehetővé teszi az iskoláknak normatív költségvetési támogatás igénylését. Az állam tehát nem pusztán a meghosszabbított képzési időhöz nyújt anyagi hozzájárulást, hanem egy kiegészítő, speciális *oktatási feladat* – a kiegészítő nyelvi képzés – megvalósítását ösztönzi. A támogatást továbbá általános jelleggel, megkülönböztetés nélkül szabályozza: azt *minden* középiskola jogosult igénybe venni. Ez pedig azt jelenti, hogy amennyiben a – gimnáziumi oktatási feladatokat is ellátó – Waldorf-iskolák ezt az említett speciális *oktatási feladatot* felvállalva nyelvi előkészítő évfolyamot vezetnek be, erre az évre nekik is jár a normatív támogatás.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában a képzés azonos hossza nem meghatározó tényező abban a kérdésben, hogy az érintett személyi kör (a Waldorf-iskolák és más a nyelvi előkészítő évfolyam miatt szintén a tizenharmadik évfolyamon befejeződő középiskolák tanulói) vonatkozásában a diszkrimináció megállapítható-e. Egymással összehasonlítható alanyi kört nem azok a tanulók képeznek, akik olyan iskolába járnak, ahol az oktatás bármilyen okból a tizenharmadik évfolyamon fejeződik be. Az azonos képzési idővel rendelkező iskolák körén belül az egy éves kiegészítő nyelvi képzést nyújtó intézményekbe járók minősülnek homogén csoportba tartozónak, mivel esetükben az ellátandó kiegészítő oktatási feladat is azonos. Alkotmányjogi értelemben vett megkülönböztetésről ennek értelmében akkor lehetne szó, ha e csoporton belül alkotna a jogalkotó eltérő szabályokat. Mivel azonban a nyelvi képzés megszervezésére – s az ez után járó normatív támogatásra – minden középiskolának joga van, tehát abból a Waldorf-iskolák sincsenek kizárva, hátrányos megkülönböztetésről a vizsgált esetben nincs szó.

Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése vonatkozásában sem találta megalapozottnak, és azt elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

208/E/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 zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó beadványában a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.) 14. § (1) bekezdése alkotmányellenességének

megállapítását, és a hivatkozott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Beadványában előadta, hogy véleménye szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő az MTr. 14. § (1) bekezdése megalkotásával, mivel az illetékes hatóság – értve ez alatt a környezetvédelmi, természetvédelmi és a vízügyi hatóságot – hatáskörét csak a határértéket jelentősen túllépő zaj-, illetve rezgés elleni fellépésre korlátozza.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

2. A zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet érintett rendelkezése:

„14. §

(...)

(2) Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság

a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi,

b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a következőket állapította meg.

Az indítvány benyújtása és elbírálása között eltelt időben a kifogásolt jogi szabályozás megváltozott. Az Mtr.-t az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte. 2008. január 1. napjától helyébe a zaj- és rezgésvédelemről szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) lépett.

Az Alkotmánybíróság rendszerint csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe, hanem utólagos normakontrollra irányul. Az Alkotmány-

bíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Mivel a jogi szabályozás változása ellenére az indítványozó alkotmányellenességet állító érvelése részben az új jogszabály alapján is felhozható, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálatát a Kr. 14. § (2) bekezdése tekintetében folytatta le.

2. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § e) pontjában foglalt hatáskörében kérte az Alkotmánybíróság eljárását.

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. E rendelkezés értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek: (1) a mulasztásnak (a jogszabály hiányosságának) és (2) az ennek következtében előállt 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.; 1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]; „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” [35/2004. (X. 6.) AB határozat ABH 2004, 504, 508.].

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Kr. 14. § (2) bekezdése ellentétes-e az Alkotmány 18. §-ában foglalt egészséges környezethez való joggal, s így a szabályozás az indítványozó szerinti hiányossága folytán alkotmányellenesnek tekinthető-e.

3.1. Az egészséges környezethez való jog az Alkotmány általános (nem alapjogi) rendelkezései között szerepel (Alkotmány 18. §).

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, mint alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányos alanyi jogként értelmezhetetlen, tartalma az állam

kötelezettsége arra, hogy intézményeket tartson fenn, és szabályokat alkosson, valamint a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. [I. d. pl.: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186, 198.; 261/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 689, 692.]

Az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozatában azt is megállapította, hogy ezen alkotmányi rendelkezés alapján az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló intézmények kialakítására és működtetésére (ABH 1993. 533, 535.). Kétségtelen, hogy a jogalkotó a zajvédelmi szabályok megalkotásával az egészséges környezethez való jog megvalósulását kívánta szolgálni.

3.2. A zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat. A zaj- és rezgésvédelemről szóló Kr. a környezeti zajt, illetve rezgést okozó tevékenységekre, létesítményekre terjed ki.

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) a zajtól védendő területekre, meghatározott zajforrások tekintetében [üzemi és szabadidős létesítmények, építési kivitelezési tevékenység, közlekedés] napszakra figyelemmel állapít meg határértékeket, amelyek megsértése zajbírsággal szankcionálandó. E határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.

A Kr. indítványozó által kifogásolt 14. § (2) bekezdése a közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott, az R. 4. §-a és 3. számú melléklete által megállapított határértékeket jelentősen meghaladó zaj esetére, feltéve, hogy a létesítményre a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet, vagy a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet értelmében nem készült zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, biztosít lehetőséget a hatóságnak különböző intézkedések megtételére. E rendelkezés valóban egyedül a közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zajra megállapított határérték jelentős túllépése esetén ad lehetőséget a hatóságnak a beavatkozásra, de ez nem azt jelenti, hogy csak a jelentős mértékű határérték túllépés esetén kell beavatkozni, hanem azt, hogy egyéb esetekben más eszközök igénybevételére van lehetőség. Ilyenkor ugyanis a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet szerint a zajvédelmi intézkedéseket intézkedési terv alapján, programszerűen kell végrehajtani. A jogszabály értelmében a bizonyos forgalom-nagyságot meghaladó közlekedési létesítményekre és a 100.000 főnél népesebb nagyvárosi agglomerációkra stratégiai zajtérképet kell készíteni.

Amennyiben az elkészült stratégiai zajtérkép alapján megállapítható, hogy az érintett területen a zaj meghaladja a rendeletben meghatározott stratégiai küszöbértéket

[9. § (4) és (5) bekezdése], intézkedési tervet kell kidolgozni. Ezen intézkedési tervben meg kell határozni azokat a zajcsökkentési vagy más, a zaj elleni védelmet célzó műszaki, szervezési, településrendezési megoldásokat és egyéb intézkedéseket (például hatósági eljárás kezdeményezését), amelyekkel megakadályozható a zaj növekedése azokon az önkormányzat által kijelölt csendes területeken, a zajtól védendő vagy védelemre szánt területeken, ahol a zajjellemzők megfelelnek az előírt stratégiai küszöbértékeknek. Azokon a területeken, ahol a zaj mértéke a jogszabályban meghatározott küszöbértéket túllépi, a határérték túllépéséhez igazodva az intézkedési tervnek 5 illetve 10 évet meg nem haladó határidőt tartalmazó zajcsökkentési vagy más, a zaj elleni védelmet célzó műszaki, szervezési, településrendezési megoldásokat és egyéb intézkedéseket kell rangsorolva meghatározni.

Ezek alapján megállapítható, hogy a közlekedési zajra vonatkozó határértékek túllépése esetén – az esetek nagy részében – megfelelő intézkedési terv készítésével és végrehajtásával történik meg a zaj elleni védekezés. A felügyelőség eljárását – amit az indítványozó által felhívott jogszabályi rendelkezés, a Kr. 14. § (2) bekezdése tartalmaz – csak kirívó esetekre rendeli alkalmazni a jogalkotó. A Kr. hivatkozott rendelkezése a stratégiai zajtérképekre vonatkozó szabályozást kiegészítendő, azokban az esetekben kerül alkalmazásra, amikor a vizsgált közlekedési létesítményekre nem készült zajcsökkentési intézkedési terv. Ezen esetekben a felügyelőség eljárásának megindításához valóban kritérium, hogy a túllépésnek jelentős mértékűnek kell lennie, aminek indoka, hogy a zajcsökkentő beruházásokra fordítható forrásokat elsősorban a zajártalomnak leginkább kitett területeken élők egészségés – vagy legalábbis más területeken élőkéhez hasonló minőségű – életkörünyezetének kialakítására lehessen fordítani.

Az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján megállapította, hogy a vizsgált zajvédelmi szabályozás egyes létesítményeknél stratégiai zajtérkép készítése kötelezettség előírásával, egyéb esetekben a hatóság bizonyos intézkedések megtételére kötelezésével próbál meg valamennyi zajártalomra megfelelő módon reagálni, nem sérti az Alkotmány 18. §-ában foglaltakat.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a zajvédelemről szóló jogi szabályozás eleget tesz az Alkotmány 18. §-ában foglalt kívánalmaknak. A jogszabályok alapján tett intézkedések hatékonyságának vizsgálata pedig nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

A fent leírtakra tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2009. december 15.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

722/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:

1. Az Alkotmánybíróság Apaj Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 9/2003. (X. 1.) rendelete 15. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság Apaj Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 9/2003. (X. 1.) rendelete 15. §-ának egészével, illetve a 15. § (4) és (10) bekezdéseivel összefüggésben előterjesztett indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Apaj Község Önkormányzata Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 9/2003. (X. 1.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 15. § (1) bekezdésének a megsemmisítését kéri, mert véleménye szerint az sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot.

Az Ör. támadott rendelkezése értelmében a belterületi lakóövezetben ingatlanonként legfeljebb 2 eb és 2 macska tartható. Ezt az előírást az indítványozó indokolatlan korlátozásnak tekinti, úgy véli, hogy a képviselő-testület a szabály megalkotása során nem vette figyelembe a falusias jellegű település sajátosságait és a lakossági igényeket. Diszkriminatívnak tartja emellett azt is, hogy kettőnél több eb és macska tartására – egyéni elbírálás alapján – csak tenyésztés és különböző létesítmények őrzése esetében van lehetőség, mert így az Ör. az egyedi engedélyezés köréből kizárja azon állampolgárokat, akik az ebeket csak saját kedvtelésükre tartanák.

Az indítványozó végezetül utal rá, hogy az Ör. egész 15. §-ával sem ért egyet, a (4) és a (10) bekezdéssel kapcsolatban – alkotmányi rendelkezés megjelölése, érdemi indokolás, illetve megsemmisítésre irányuló kérelem nélkül – a normaszöveg értelmezhetetlenségére, jogszabályi hierarchiába ütközésre és „hatáskört, illetékességet túllépő szabályozás”-ra hivatkozik. A (4) bekezdéssel összefüggésben pedig – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével megjelölve, azonban szintén indokolás nélkül – „indokolatlan szabálysértési tényállások” megállapítását is sérelmezi.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„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 Ör. támadott rendelkezése:

„15. § (1) Az eb- és macskatartás
– a belterületi lakóövezetben ingatlanonként 2 eb és 2 macska tartható

Ezek szakszerű tenyésztésével foglalkozók és különböző létesítmények őrzése esetében egyedi elbírálás tárgyát képezi a fenti darabszámot meghaladó mennyiségű állat tartása, melynek alapja a korszerű, szakszerű elhelyezés tárgyi feltételeinek biztosítása.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint [lásd először: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.] a tulajdonhoz való jog alapvető jog, amely azonban nem korlátlan. „A tulajdonosnak joga gyakorlása során tekintettel kell lennie mások jogaira és jogos érdekére. A tulajdonhoz való jog tehát korlátozható, a korlátozás azonban akkor alkotmányos, ha az másik jog védelme vagy érvényesülése, illetve valamely alkotmányos cél érdekében történik, mely más módon nem érhető el, továbbá ha a korlátozás arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.” (634/H/2003. AB határozat, ABH 2004, 1974, 1975.) A tulajdonjog tartalmát és védelmét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény X. fejezete szabályozza részletesen, e rendelkezések keretében azoknak az egyéb jogszabályoknak is, melyek a közérdek vagy jogos magánérdek érvényesülését a tulajdon szabadságával szemben lehetővé teszik (285/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 827, 828.).

Hangsúlyozni kell emellett azt is, 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 alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás ará-

nyosságának megítélése lett. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379, 380, 381.]

2. A Alkotmánybíróság korábban több alkalommal vizsgálta már az ingatlanok területén tartható állatok számának korlátozásával kapcsolatos esetet.

A támadott önkormányzati rendeletek vizsgálata során a korlátozás közérdekűségét illetően abból indult ki, hogy a kifogásolt szabályokat „a köz érdekében a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg a helyi önkormányzat. A lakók közötti jogviták megelőzése érdekében alkotott szabályok évszázadok óta a helyi szabályrendeletek hagyományos szabályozási tárgykörébe tartoznak.

A közérdekűség hagyományos tartalma változik aszerint, hogy az alatt a közvetlenül más magánszemélyek javára szóló közcélú tulajdonkorlátozást is érteni kell. A Tr. vizsgált rendelkezése a szomszédos lakások tulajdonosai tulajdonhoz (zavartalan lakáshasználathoz) való joga garantálása érdekében állapít meg korlátozást.” [23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134, 136.] Ezen álláspontját az Alkotmánybíróság több későbbi határozatában is megerősítette [pl. 772/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 858, 861–862.; 27/2004. (VII. 7.) AB határozat, 877, 882.].

A 23/2000. (VI. 28.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a helyi önkormányzatnak – az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor – „figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre (pl. a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvényre), továbbá a lakóépületek sajátosságaira, a lakások nagyságára, az érintett személyek körére, esetleges tulajdonosi minőségükre és arra, hogy az állattartás adott esetben valóban veszélyezteti-e a lakóközösség tagjainak békés együttélését. A széleskörűen megkövetelt előzetes írásbeli hozzájárulás aránytalan tulajdoni korlátozást jelenthet.” (ABH 2000, 134, 137.) E határozat szerint amennyiben a jogalkotó az ebtartáshoz az ebtartó lakása alatti, feletti, illetve az azonos szinten lakók összességének előzetes írásbeli hozzájárulását követeli meg, aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz (zavartalan lakáshasználathoz) való jogot. A tulajdonhoz való jogot emellett az is sértheti, ha az ebtartáshoz minden esetben hozzájárulást ír elő az önkormányzat anélkül, hogy a közérdek azt indokolná (634/H/2003. AB határozat, 2004, 1974.) Ugyanakkor más ügyben az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az a rendelkezés, mely a kertes családi házak zárt udvarán a megengedettnél nagyobb számú kutya, illetve macska tartása esetén követeli meg a szomszédok hozzájárulását, nem vezet a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozására, a hozzájárulás adására jogosítottak körének pontos meghatározása miatt [1/2003. (I. 14.) AB határozat, ABH 2003, 737.]. Nem találta alkotmányellenesnek továbbá az Alkotmánybíróság azt sem, amikor a képviselő-testület a többlakásos épületben lakásonként egy-egy kutya, illetve macska, illetőleg családi házas ingatlanon három kutya, illetve öt macska tartását tette lehetővé, tehát ezáltal maximálta a tartható kutyák és macskák számát. (772/B/1997. AB határo-

zat, ABH 2000, 858.) A 79/2006. (XII. 20.) AB határozat pedig azt mondta ki, hogy a „helyi önkormányzat a köz érdekében az ebtartás feltételül szabhatja – a tartott ebek számától függetlenül – a szomszédok meghatározott körének hozzájárulását” (ABH 2006, 1013, 1015.).

3. A Ör. indítvánnyal támadott 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy Apaj községben belterületi ingatlanonként főszabályként legfeljebb két eb és két macska tartható.

Az önkormányzat tehát a kutya-, illetve macskatartást kategorikusan nem tiltotta meg, csupán a kedvtelésből tartott állatok számát maximálta. Az Alkotmánybíróság álláspontja jelen ügyben is az, hogy amikor az önkormányzat az állattartás rendjét a helyi (szomszédi) lakóközösségek békés együttélésének védelmében szabályozta, a közérdek alapján járt el, és a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme, a későbbi jogviták elkerülése céljából alkotta meg a kedvtelésből tartható állatok számának korlátozását előíró rendeletét.

Rámutat emellett az Alkotmánybíróság arra is, hogy a vizsgált önkormányzati norma az indítványozó hivatkozásával ellentétben nem zárja ki azt, hogy egy adott ingatlanon kedvtelésből a 15. §-ban meghatározottnál több állat tartására kerüljön sor. Az Ör. 19. §-a – közegészségügyi és állategészségügyi szempontokra figyelemmel, illetve a jogviták megelőzéséhez fűződő érdeket szem előtt tartva – külön engedély beszerzése esetén lehetővé teszi a 15. §-ban meghatározottnál nagyobb számú eb- és macska tartását. Önmagában véve pedig az a tény, hogy az Ör. ezt a fajta állattartást már „tenyészetnek” minősíti, nem jelenti azt, hogy állattartás csupán az állatok tenyész- és haszonértékének növelésére irányuló célirányos tevékenység lehet.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Apaj Község Önkormányzata által alkotott szabályozási rendszer ésszerű indokok alapján álló, arányos tulajdoni korlátozást valósít meg, ezért az Ör. 15. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Figyelemmel arra, hogy az Ör. nem zárja ki azt, hogy valaki – a 19. §-ban meghatározott feltételek esetén, egyedi engedély alapján – kedvtelésből a 15. §-ban meghatározottnál több állatot tartson az ingatlanán, az Alkotmánybíróság az indítványozónak a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított kérelmét is megalapozatlannak találta, és az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság végezetül megállapítja: 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 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 a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítá-

sa szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint továbbá – az Abtv. 22. § (2) bekezdésének az ok megjelölésére irányuló kötelezettsége alapján – az indítványozónak meg kell indokolnia, hogy a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti az Alkotmány hivatkozott rendelkezését. Az indítvány érdemben nem bírálható el, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (lsd. pl. 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.).

E feltételeknek az indítvány részben nem felel meg. Az indítványozó ugyanis az Ör. egyes rendelkezéseit – megsemmisítésre irányuló határozott kérelem nélkül – pusztán megjelölte, azonban érdemi indokolással, érvekkel nem támasztotta alá a vélt alkotmányellenességet (részben még a sérülni vélt alkotmányi rendelkezés felhívását is elmulasztotta).

Az Alkotmánybíróság ezért az Ör. 15. §-ának egésze, illetve a 15. § (4) és (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványi elemeket – mint érdemi elbírálásra alkalmatlanokat – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2009. december 18.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1430/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 Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról szóló 260/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról szóló 260/2006.

(XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, amely szerint a Korm.r. 6. § (3) bekezdés a)–h) pontjaiban meghatározott ügyekben első fokon a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) kereskedelmi és piacfelügyeleti hatósága, illetve nemesfémvizsgáló és hitelesítő hatósága járnak el, a másodfokú hatósági jogkört a Hivatal központi szerve látja el. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint ellentétes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 106. § (1) bekezdésével, amely szerint az ügyfél jogorvoslatához való jogának érvényesülése érdekében – az olyan ügyek kivételével, amelyekben e törvény alapján nincs helye fellebbezésnek – az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszer úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Az indítványozó álláspontja szerint a Hivatal főigazgatója felel a Hivatal egészének működéséért, közvetlen és közvetett felügyeletet gyakorol a Hivatal egyes szervezeti egységei felett, ezért nem tekinthető elkülönült szervnek és így az elsőfokú eljárásra is befolyást gyakorol. Ezért a Korm.r. sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésében meghatározott jogforrási hierarchiát, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság az indítvány másolatban történő megküldésével kikérte a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter véleményét.

Az alkotmánybíróági eljárás alatt a törvényalkotó 2009. október 1-jei hatállyal a 2008. évi CXI. törvénnyel módosította Ket. indítványozó által hivatkozott 19. § (1) bekezdését és 106. § (1) bekezdését, valamint a Kormány 2009. október 1-jei hatállyal 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 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a Korm.r. 6. § (2) és (3) bekezdését. Az Alkotmánybíróság határidő tűzésével felhívta az indítványozót, hogy a megváltozott jogszabályi előírásokra tekintettel fenntartja-e indítványát. Az indítványozó az indítványát fenntartotta, s hivatkozott még a Ket. 19. § (1) bekezdésére és a 106. § (2) bekezdésével való ellentétre is a Korm.r. indítvánnyal támadott rendelkezése vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak alkotmányossági vizsgálatát a hatályos jogszabályi előírások alapján végezte el.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését a következőkre alapozta:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

2. A Ket. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (1) A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.”

„106. § (1) Azokban a hatósági ügyekben, ahol törvény alapján fellebbezésnek van helye,

a) az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv,

b) a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és annak vezetője – feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására irányuló utasítás kivételével – az első fokú döntést hozó hatóság vezetőjét vagy ügyintézőjét akkor sem utasíthatja, ha erre egyébként külön jogszabály alapján hatásköre van.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában szervnek minősül különösen – a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül – a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.”

3. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) A központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak.

(2) Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.”

4. A Korm.r. indítvánnyal érintett, illetve támadott rendelkezései:

„1. § (1) A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alatt működő központi hivatal.

(2) A Hivatal önállóan gazdálkodó – saját előírásait, valamint a miniszter által hozzárendelt előírásokon teljes jogkörrel rendelkező – költségvetési szerv.”

„2. § (1) A Hivatal központi szervből és területi szervekből áll. A Hivatal főigazgatója közvetlenül vezeti a központi szervet.

(2) A Hivatal területi szervei a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok, a haditechnikai és exportellenőrzési hatóság, a kereskedelmi és piacfelügyeleti hatóság, a nemesfémvizsgáló és -hitelesítő hatóság, amelyek körét, illetékességi területét a *melléklet* határozza meg.

(3) A Hivatal területi szervei önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek.”

„6. § (1) A Kormány – a (3) bekezdésben meghatározott körben – a Hivatalt kereskedelmi hatóságként jelöli ki.

(2) A (3) bekezdés *a)–d)* pontja és a (4) bekezdés *b)* pontja szerinti eljárásban a Hivatal kereskedelmi és piacfelügyeleti hatósága, a (3) bekezdés *e)* pontja és a (4) bekezdés *a)* pontja szerinti eljárásban a nemesfémvizsgáló és hitelesítő hatóság folytatja le országos illetékességgel az első fokú eljárást, másodfokon – ha a jogszabály másként nem rendelkezik – a Hivatal központi szerve jár el.

(3) A Hivatal kereskedelmi hatóságként jár el:

a) az utazásszervező és -közvetítői tevékenységgel kapcsolatos külön jogszabályokban előírt engedélyezési, nyilvántartási és ellenőrzési feladatokban,

b) az idegenvezetői tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban,

c) a lovas szolgáltatók bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban,

d) a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban,

e) a nemesfémről készült ékszer, díszműáru és egyéb tárgy forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenységgel összefüggő eljárásokban.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó állítása szerint a Korm.r. 6. § (2) bekezdése – amely szerint a 6. § (3) bekezdés *a)–g)* pontjaiban (a Korm.r. 2009. október 1-jével történő módosítását követően *a)–d)* pontjaiban) meghatározott ügyekben első fokon a Hivatal kereskedelmi és piacfelügyeleti hatósága jár el, a másodfokú hatósági jogkört a Hivatal központi szerve látja el – alkotmányellenes, mivel az a Ket. által a fellebbezési fórumrendszer kialakítására megfogalmazott követelményeknek nem felel meg, sérti a Jat. 1. § (2) bekezdésében meghatározott jogforrási hierarchiát; s ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány kapcsán először azt kellett vizsgálnia, hogy a Ket. tárgyi hatálya kiterjed-e a Hivatal által lefolytatott hatósági eljárásokra, vagyis a Ket. rendelkezései alkalmazandók-e a Hivatal hatáskörébe tartozó eljárásokra. A Ket. tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre terjed ki. A törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatósági ügynek minősül minden ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleiséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, hatósági ellenőrzést végez; ilyennek minősül továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás

gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti [Ket. 12. § (2) bekezdése].

A Ket. maga határozza meg azoknak az ügyfajtáknak a körét, amelyek esetében az eljárási törvényben foglalt általános szabályokat egyáltalán nem, vagy csak kiegészítő jelleggel kell alkalmazni. A Korm.r. 6. § (3) bekezdésében meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó ügyfajták nem tartoznak ebbe a körbe, a Hivatal hatósági eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmazni.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően – a hatályos jogszabályi előírások összevetésével – a Korm.r. 6. § (2) bekezdésének a Ket. 19. § (1) bekezdésével és a 106. § (1) és (2) bekezdésével való összhangját vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában (ABH 2007, 750.) a jogorvoslathoz való jog tartalmával összefüggésben már vizsgálta a jogorvoslati fórumként eljárni jogosult közigazgatási szervek kormányrendeletben történő meghatározásának megengedhetőségét. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 19. §-a, valamint 107. §-a és 108. §-a lehetőséget ad arra, hogy a másodfokon eljáró, azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv ne csak törvényben, hanem más jogszabályban is meghatározható legyen. Ezen AB-határozat meghozatalát követően a törvényalkotó a 2008. évi CXI. törvénnyel 2009. október 1-jével módosította a Ket.-et, de a módosítás nem érintette a Ket. 19. §-ában és 107. §-ában az AB-határozatban megállapított lehetőséget (a törvényalkotó a Ket. módosításakor a 108. § hatályon kívül helyezte).

Kifejtette az Alkotmánybíróság e határozatában azt is, hogy „tekintettel a közigazgatási ügyek sokrétűségére a közigazgatási hatósági ügyekben a fórumrendszer, az első- és másodfokon, illetőleg a felügyeleti eljárásban eljárni jogosult szervek köre az általános szabályok szintjén nem szabályozható. Ezért a Ket. 19. §-a úgy rendelkezik, hogy az első fokon eljáró szervet jogszabály határozza meg. A másodfokon eljáró, jogorvoslati jogkört gyakorló hatóságokra nézve a Ket. 107–108. §-ai állapítanak meg általános szabályokat az eljáró szerv felettes szervét jelölve meg jogorvoslati fórumként. Azonban, mivel az általános eljárási szabályok jellegükénél fogva nem lehetnek figyelemmel minden egyes közigazgatási ügy és minden egyes közigazgatási hatáskört gyakorló szerv jogállásának sajátosságaira, az általános eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai értelemszerűen másodlagos szabályok. Ami azt jelenti, hogy a Ket.-nek ezek a szabályai akkor alkalmazandók, ha más jogszabály: törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.” (ABH 2007, 750, 781.) E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy mivel a Kormányt az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján megilleti az államigazgatási rendszeren belül a szervezet-alkotás joga, amely a szervezet hatáskörének szabályozását is magában foglalja, nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Ket. a közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer alakítására felhatalmazást ad a Kormánynak is.

A Ket. 106. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglalt rendelkezés, mely szerint „[a]zokban a hatósági ügyekben, ahol törvény alapján fellebbezésnek van helye, az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv” megfelelő garanciát nyújt az Alkotmány által szabályozott jogorvoslathoz való jogból folyó, a jogorvoslatot elbíráló szervvel szemben támasztott követelmények érvényesüléséhez, figyelemmel arra, hogy a Ket. 106. § (2) bekezdése a közigazgatási szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül a központi államigazgatási szerv esetében külön nevesíti annak központi, területi és helyi szervét. Így a közigazgatási hatósági ügyekben a jogorvoslati eljárás szempontjából a központi, területi és helyi szervet nem lehet ugyanazon szervnek tekinteni. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése értelmében a Kormánynak a Korm.r. megalkotásánál – a jogforrási hierarchia elvéből következően – arra kellett figyelemmel lennie, hogy az általa alkotott rendelet ne legyen magasabb szintű jogszabállyal, vagyis törvénnyel ellentétes. Az Országgyűlés által alkotott törvénybe ütközés magában foglalja a törvény által adott felhatalmazáson való túlterjeszkedés tilalmát is, ami a jogforrási hierarchia rendjének megsértése okán alkotmányellenességet eredményez. [Id.: 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89, 112.]

Államigazgatási szerv önállósága szervezeti és hatásköri önállóságot jelent. A Korm.r. 2. §-a szerint a Hivatal központi szervből és területi szervekből áll. A Korm.r. 6. § (2) bekezdése nevesíti a Hivatalnál első-, illetve másodfokon eljáró szerveket (területi szervek, illetve központi szerv), ami pusztán a szabályozás szintje miatt – a fent kifejtettek alapján – nem tekinthető alkotmányellenesnek.

A Kásztv. 5. § (2) bekezdése alapján, ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. A Korm.r. – mint jogszabály – 6. § (2) bekezdése az elsőfokú hatósági hatáskört a Hivatal – Korm.r. 2. § (2) bekezdése szerinti – területi szervéhez, a Hivatal kereskedelmi és piacfelügyeleti hatóságához telepítette, ahol a Korm.r. 1. mellékletében megjelölt területi szerv az ott meghatározott illetékességgel jár el, s a hatáskört saját nevében a területi szerv vezetője gyakorolja. Ezekben a hatósági ügyekben a Korm.r. 6. § (2) bekezdése alapján a Hivatal központi szerve látja el a másodfokú hatósági jogkört. Az Alkotmánybíróság az 1300/B/2007. AB határozatában megállapította, hogy „ha egy szerv szervezetenként ugyan beleilleszkedik egy nagyobb államigazgatási szerv szervezeti struktúrájába, de jogszabályban meghatározott önálló hatásköre van, vagyis ha feladatkörét saját nevében, nem a vezető helyett, vagy nevében gyakorolja, önállónak tekinthető” (ABH 2008, 3308, 3313.).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm.r. 6. § (2) bekezdése a szabályozási szint megfelelősége okán – tekintettel a Ket. 106. § (1) bekezdésében foglalt garanciális szabályra, továbbá a Ket. 106. § (2) bekezdésére – nem ellentétes a Ket. rendelkezéseivel, s így nem sérti a Jat. 1. § (2) bekezdésében és az

Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

80/D/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESzCsM rendelet 2006. március 21. napjáig hatályban volt 9. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESzCsM rendelet 2006. március 21. napjáig hatályban volt 9. § (1) bekezdése alkotmányos értelmezésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R.) 2006. március 21. napjáig hatályban volt 9. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az R. 9. § (1) bekezdése értelmében reklámfelügyeleti eljárás során a gyógyszerek reklámozására és ismertetésére vonatkozó szabályok megsértése esetén a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mellett szakhatóságként az Országos Gyógyszerészeti Intézet (a továbbiakban: OGYI) működik közre.

Az indítványozó szerint az, hogy – konkrét ügyében, az R. támadott rendelkezése alapján – mind az elsőfokú (Közigazgatási Hivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége), mind pedig a másodfokú (Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség)

közigazgatási eljárás során az OGYI járt el szakhatóságként, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével ellentétés. Kérelmét azzal indokolta, hogy mivel a közigazgatási eljárásban mindkét fokon ugyanazon szerv (az OGYI) szakhatósági állásfoglalása alapján született a határozat és mivel a szakhatósági állásfoglalás a közigazgatási szervet a határozathozatal során köti, ezért szerinte a hatékony jogorvoslat követelménye sérelmet szenved. A támadott rendelkezés – érvel az indítványozó – „egy lényeges tartalmától megfosztott, kiüresített, formális jogorvoslatot” eredményez a gyógyszerekkel kapcsolatos reklámfelügyeleti ügyekben, hiszen a fellebbezés során eljáró szerv „jogi okból nem juthat más végeredményre, mint az első fok”. Erre tekintettel az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenes, illetve, hogy az „alkotmánysértő tartalommal került alkalmazásra”. Emellett indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy „az R. 9. § (1) bekezdésének alkotmányos értelmezése az, hogy az OGYI csak az első fokú hatósági eljárásban ad szakhatósági állásfoglalást”.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

2. Az R.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„9. § (1) A gyógyszerek reklámozásának és ismertetésének a Grtv.-ben, illetve az e rendeletben meghatározott szabályai megsértése esetén – a Grtv. 15–20. §-aiban meghatározott reklámfelügyeleti eljárás keretében – a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mellett szakhatóságként közreműködik az OGYI.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R.-t az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök reklámozásáról és ismertetéséről szóló 11/2007. (III. 6.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.mód.) hatályon kívül helyezte. Ezt követően az R.mód.-ot az emberi felhasználásra kerülő gyógyszer, illetve gyógyászati segédeszköz ismertetésére, az ismertetői tevékenységet végző személyek nyilvántartására, és a gyógyszerrel, gyógyászati segédeszközzel kapcsolatos, fogyasztókkal szem-

beni kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó részletes szabályokról szóló 3/2009. (II. 25.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.mód2.) szintén hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét főszabály szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] vizsgálja. A jelen ügyben az indítvány alkotmányjogi panasz, azért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítéletben alkalmazott rendeletszöveg tekintetében végezte el.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság 25.K.34.085/2006/12. számú jogerős ítélete 2008. november hó 25. napján kelt, és az indítvány 2009. január hó 19. napján, azaz hatvan napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra.

2.2. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett áttekintenie, hogy sérti-e a jogorvoslathoz való jogot az a jogszabályi rendelkezés, miszerint mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú közigazgatási határozatot hozó hatóság mellett ugyanaz a szakhatóság jár el, és ad szakhatósági állásfoglalást, amelyhez a közigazgatási szerv kötve van, anélkül, hogy az OGYI-n belül a jogszabály differenciáltan határozná meg az állásfoglalást adó szervezeti egységet. Azaz az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy megakadályozza-e a hatékony jogorvoslat érvényesülését az a tény, hogy mindkét fokon az OGYI jár el szakhatóságként.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogorvoslathoz való jog tartalmával. Az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet a jogát vagy jogos érdekét sértő bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen. „A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén” [5/1992.

(I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslati jog csupán azt a követelményt támasztja a törvényhozóval szemben, hogy az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálható, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út [összefoglaló jelleggel: 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 572.].

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság gyakorlatában a mindenkit megillető jogorvoslati jog a hatékony jogvédelem meglétének követelményét is jelenti [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.; 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 106.].

2.3. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a közigazgatási határozatokkal, mint hatósági döntésekkel szemben fennáll-e a hatékony jogorvoslati lehetőség. Ehhez az Alkotmánybíróság szükségesnek látta áttekinteni az eljárás menetét.

A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) 15. § (1) bekezdése értelmében a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: főfelügyelőség) – első fokon a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a továbbiakban: felügyelőség) – látja el a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzését. A Grtv. 20. § (1) bekezdése szerint a felügyelőség első fokú határozata ellen benyújtott fellebbezést a főfelügyelőség vezetője bírálja el.

Az R. támadott rendelkezése értelmében a reklámfelügyeleti eljárás keretében a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mellett szakhatóságként az OGYI működik közre.

A közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe) 20. §-ának első mondata szerint jogszabály elrendelheti, hogy a határozat meghozatala előtt más közigazgatási szerv (a továbbiakban: szakhatóság) előzetes hozzájárulását kell beszerezni. Ez tehát azt jelenti, hogy a szakhatósági állásfoglalás az eljáró hatóságot köti, az abban foglaltaktól eltérő következtetése nem juthat.

A Grtv. 20. § (2) bekezdése szerint a főfelügyelőség vezetője határozatának felülvizsgálata keresettel kérhető a bíróságtól. A kereset alapján indult bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetében foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. A bíróság a főfelügyelőség vezetőjének határozatát megváltoztathatja.

A közigazgatási eljárás ismertett jellemzői alapján megállapítható, hogy az R. a reklámfelügyeleti eljárás keretében megkövetelte, hogy mind első, mind pedig másodfokon az OGYI járjon el szakhatóságként, anélkül, hogy az OGYI-n belül elkülönítette volna az első fokon és a másodfokon eljáró szervezeti egységet. Ennek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási eljárás során, amennyiben az OGYI első- és másodfokon is ugyanolyan tartalmú szakvéleményt ad, a közigazgatási határozatok a szakható-

sági hozzájárulásra tekintettel azonos tartalmúak lesznek, mivel a hatóságok a szakhatósági állásfoglalásokat nem bírálhatják felül, attól nem térhetnek el. Alkotmányossági szempontból azonban a jogorvoslati jog hatékonyságának vizsgálata nem zárul le a közigazgatási eljárás vizsgálatával. Át kellett tekintenie az Alkotmánybíróságnak azt is, hogy van-e az ügyfélnek jogszabályi lehetősége arra, hogy a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vegye a bírósági jogorvoslatot.

E tekintetben a Grtv. egyértelműen szabályoz és *expressis verbis* biztosítja, hogy a közigazgatási határozat (a főfelügyelőség vezetőjének határozata) keresettel a bíróság előtt megtámadható. A bíróságnak ebben a szakhatósági állásfoglaláson alapuló közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben lehetősége van – sőt az irányadó bírói gyakorlat szerint (EBH 2008. 1834) köteles is – erre irányuló indítvány esetén szakértőt kirendelni.

Mivel a szakértőt szakvéleményének kialakítása során természetszerűleg nem kötik az OGYI korábbi szakhatósági állásfoglalásai, ezért akár azzal ellentétes szakvéleményt is adhat. Ezt követően a bíróság hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a szakhatósági állásfoglalásnak vagy az ettől eltérő szakértői vélemény(ek)nek tulajdonít perdőntő jelentőséget, illetve a per eldöntéséhez újabb szakértőt vesz igénybe. E jogi konstrukcióban a bíróság tehát a közigazgatási szerv határozatát – az annak alapjául szolgáló szakhatósági állásfoglalás igazságügyi szakértői véleménnyel történő megdöntése esetén – megváltoztathatja, azaz a jogszabály valódi, hatékony jogorvoslatot biztosít a közigazgatási határozatokkal szemben. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog sérelmét a támadott rendelkezéssel összefüggésben nem állapította meg, így az alkotmányjogi panaszt elutasította.

3. Az alkotmányos követelmény kimondásával összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az Abtv. az indítványozó számára nem biztosít indítványozási jogot alkotmányos követelmény megfogalmazására. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága. [292/B/2001., ABH 2001, 1591–1592.] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítására előterjesztett indítványt visszautasította.

Budapest, 2009. december 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

151/B/2009. 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 Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés második mondata és a (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról szóló 308/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 2. § (5) bekezdés második mondata és a (7) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Kifejtette, hogy miután az Alkotmánybíróság a 35/2008. (IV. 3.) AB határozatában (ABH 2008, 1361., a továbbiakban: Abh.) megsemmisítette a Korm.r. akkor hatályos 2. § (5) bekezdés második mondatát, a Kormány megalkotta a Korm.r. módosításáról szóló 173/2008. (VI. 30.) Korm. rendeletet, amelynek értelmében a Korm.r. 1. § (1) bekezdés *a)–b)* pontjaiban megjelölt hatósági ügyekben, illetve az 1. § (2) bekezdésében meghatározott szakhatósági ügyekben a másodfokú hatósági jogkört a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elnöke helyett 2008. július 1-jétől a Hivatal központi szerve látja el. Az elnök és a központi szerv más köztisztviselője a Hivatal területi szervének kiadmányozási jogkörrel rendelkező köztisztviselőjét a közigazgatási hatósági eljárásban nem utasíthatja. Az indítványozó szerint a közigazgatási hatósági eljárásokban nem érvényesül az ügyfél jogorvoslathoz való joga, mivel a kifogásolt rendelkezés szerint mind az első-, mind másodfokon a Korm.r. módosítása ellenére is a Hivatal, illetve az elnök jár el. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a kifogásolt rendelkezések ellentétesek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 106. § (1) bekezdésével. E rendelkezés szerint az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszer úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. A Korm.r. ellentétes

továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Korm. tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) 5. § (2) bekezdésével, amelynek értelmében, ha jogszabály a központi államigazgatási szerveknek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja, illetve sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében és az 57. § (5) bekezdésében foglaltakat.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, mivel álláspontja szerint a Hivatalra vonatkozó jogszabályi rendelkezések – köztük a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásaira vonatkozó szabályokról szóló 10/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet (a továbbiakban: NKÖMr.) – sem a jogorvoslati eljárás rendjét, sem az arra vonatkozó garanciális rendelkezéseket nem tartalmazza, s ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság elve, illetve az 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog elve sérül.

II.

1. Az Alkotmány indítványozó által hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

2. A Kásztv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„5. § (2) Ha jogszabály a központi államigazgatási szerveknek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.”

3. A Ket. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (1) A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet. Jogszabályban kell megjelölni az elsőfokú, továbbá ha az nem a 106. és 107. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.”

„106. § (1) Azokban a hatósági ügyekben, ahol törvény alapján fellebbezésnek van helye,

a) az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv,

b) a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és annak vezetője – feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására irányuló utasítás kivételével – az első fokú döntést hozó hatóság vezetőjét vagy ügyintézőjét akkor sem utasíthatja, ha erre egyébként külön jogszabály alapján hatásköre van.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában szervnek minősül különösen – a szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül – a központi államigazgatási szerv központi, területi és helyi szerve.”

4. A Korm. rendelet indítvánnyal támadott rendelkezései:
„2. § (5) Az 1. § (1) bekezdés a)–b) pontjaiban megjelölt hatósági ügyekben első fokon a Hivatal e rendelet 1. számú mellékletében megjelölt területi szerve az ott meghatározott feladatkörben és illetékességgel jár el. Ezekben a hatósági ügyekben a Hivatal központi szerve látja el a másodfokú hatósági jogkört.

(...)

(7) Az elnök és a központi szerv más köztisztviselője a Hivatal területi szervének kiadmányozási jogkörrel rendelkező köztisztviselőjét a közigazgatási hatósági eljárásban nem utasíthatja.”

5. A NKÖMr. indítvánnyal érintett rendelkezései:
„1. § (2) A Hivatal a hatósági eljárásaiban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) és a Tv. rendelkezései szerint jár el.

(3) A Hivatal elsőfokú szervezeti egységeinek illetékességét valamely ügyben a kulturális örökségi elem fekvése, illetve őrzési (feltalálási) helye határozza meg.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm.r. 2. § (5) bekezdés második mondata és a (7) bekezdése ellentétes a Ket. 106. § (1) bekezdésével és a Kásztv. 5. § (2) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság először is utalni kíván arra, hogy a jelen határozatában mellőzte annak vizsgálatát, hogy a Ket. tárgyi hatálya kiterjed-e a Hivatal által lefolytatott hatósági eljárásokra, mivel ezt a kérdést az Abh.-ban már vizsgálta. Az Alkotmánybíróság e kérdésben irányadónak tartja az Abh.-ban tett megállapításait, amely szerint „a Hivatal hatósági eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmazni”. (ABH 2008, 1361, 1364.)

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a Korm.r.-ben történő szabályozás a jelen esetben megfelelőnek tekinthető-e a Hivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben eljáró szervek kijelölésére.

Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában (ABH 2007, 750.) a jogorvoslathoz való jog tartal-

mával összefüggésben már vizsgálta a jogorvoslati fórumként eljárni jogosult közigazgatási szervek kormányrendeletben történő meghatározásának megengedhetőségét. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 19. §-a, valamint 107. §-a és 108. §-a lehetőséget ad arra, hogy a másodfokon eljáró, azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv ne csak törvényben, hanem más jogszabályban is meghatározható legyen. Ezen AB-határozat meghozatalát követően a törvényalkotó a 2008. évi CXI. törvénnyel 2009. október 1-jével módosította a Ket.-et, de a módosítás nem érintette a Ket. 19. §-ában és 107. §-ában az AB-határozatban megállapított lehetőséget (a törvényalkotó a Ket. módosításakor a 108. § hatályon kívül helyezte).

Kifejtette az Alkotmánybíróság e határozatában azt is, hogy „tekintettel a közigazgatási ügyek sokrétűségére a közigazgatási hatósági ügyekben a fórumrendszer, az első- és másodfokon, illetőleg a felügyeleti eljárásban eljárni jogosult szervek köre az általános szabályok szintjén nem szabályozható. Ezért a Ket. 19. §-a úgy rendelkezik, hogy az első fokon eljáró szervet jogszabály határozza meg. A másodfokon eljáró, jogorvoslati jogkört gyakorló hatóságokra nézve a Ket. 107–108. §-ai állapítanak meg általános szabályokat az eljáró szerv felettes szervét jelölve meg jogorvoslati fórumként. Azonban, mivel az általános eljárási szabályok jellegükénél fogva nem lehetnek figyelemmel minden egyes közigazgatási ügy és minden egyes közigazgatási hatáskört gyakorló szerv jogállásának sajátosságaira, az általános eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai értelemszerűen másodlagos szabályok. Ami azt jelenti, hogy a Ket.-nek ezek a szabályai akkor alkalmazandók, ha más jogszabály: törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.” (ABH 2007, 750, 781.) E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy mivel a Kormányt az Alkotmány 40. § (3) bekezdése alapján megilleti az államigazgatási rendszeren belül a szervezetalakítás joga, amely a szervezet hatáskörének szabályozását is magában foglalja, nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Ket. a közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer alakítására felhatalmazást ad a Kormánynak is.

A Ket. 106. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés, mely szerint „[a]zokban a hatósági ügyekben, ahol törvény alapján fellebbezésnek van helye, az első fokú döntést hozó hatóság és a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nem lehet ugyanazon szerv” megfelelő garanciát nyújt az Alkotmány által szabályozott jogorvoslathoz való jogból folyó, a jogorvoslatot elbíráló szervvel szemben támasztott követelmények érvényesüléséhez, figyelemmel arra, hogy a Ket. 106. § (2) bekezdése a közigazgatási szerv jogi személyiségétől vagy annak hiányától függetlenül a központi államigazgatási szerv esetében külön nevesíti annak központi, területi és helyi szervét. Így a közigazgatási hatósági ügyekben a jogorvoslati eljárás szempontjából a központi, területi és helyi szervet nem lehet ugyanazon szervnek tekinteni. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése értelmében a Kormánynak a Korm.r. megalkotásánál – a jogforrási hie-

rarchia elvéből következően – arra kellett figyelemmel lennie, hogy az általa alkotott rendelet ne legyen magasabb szintű jogszabállyal, vagyis törvénnyel ellentétes. Az Országgyűlés által alkotott törvénybe ütközés magában foglalja a törvény által adott felhatalmazáson való túlterjeszkedés tilalmát is, ami a jogforrási hierarchia rendjének megsértése okán alkotmányellenességet eredményez. [ld.: 19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 9/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 89, 112.]

A jelen esetben a Korm.r. 2. § (5) bekezdése nevesíti a Hivatalnál első- és másodfokon eljáró szerveket, ami pusztán a szabályozás szintje miatt – a fent kifejtettek alapján – nem tekinthető alkotmányellenesnek. A Korm.r. 2. § (7) bekezdésének rendelkezése – amely szerint a Hivatal elnöke és a központi szerv más köztisztviselője a Hivatal területi szervének kiadmányozási jogkörrel rendelkező köztisztviselőjét a közigazgatási hatósági eljárásban nem utasíthatja – a Ket. 106. § (1) bekezdés b) pontjának rendelkezését ültette át a Hivatalra, ezzel is erősítve a Hivatal központi és területi szervének önállóságát a közigazgatási hatósági döntéshozatali és jogorvoslati eljárás szempontjából.

A Kásztv. 5. § (2) bekezdése alapján, ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja. A Korm.r. – mint jogszabály – 2. § (5) bekezdése az elsőfokú hatósági hatáskört a Hivatal területi szervéhez telepítette, ahol a Korm.r. 1. számú mellékletében megjelölt területi szerv az ott meghatározott feladatkörben és illetékességgel jár el, s a hatáskört saját nevében a területi szerv vezetője gyakorolja. Ezekben a hatósági ügyekben a Korm.r. 2. § (5) bekezdése alapján a Hivatal központi szerve látja el a másodfokú hatósági jogkört. Az Alkotmánybíróság az 1300/B/2007. AB határozatában megállapította, hogy „ha egy szerv szervezetileg ugyan beleilleszkedik egy nagyobb államigazgatási szerv szervezeti struktúrájába, de jogszabályban meghatározott önálló hatásköre van, vagyis ha feladatkörét saját nevében, nem a vezető helyett, vagy nevében gyakorolja, önállóan tekinthető” (ABH 2008, 3308, 3313.).

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm.r. 2. § (5) bekezdés második mondata és a (7) bekezdése a szabályozás szintjének megfelelőse okán – tekintettel a Ket. 106. § (1) bekezdésében foglalt garanciális szabályra, továbbá a Ket. 106. § (2) bekezdésére – nem ellentétes a Ket. rendelkezéseivel, s az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében és 57. § (5) bekezdésében foglaltakkal. Ezek alapján az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben elutasította.

3. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte, mivel álláspontja szerint a Hivatalra vonatkozó jogszabályi rendelkezések – köztük a NKÖMr. – sem a jogorvoslati eljárás rendjét, sem az arra vonatkozó garanciális rendelkezéseket nem tartalmazza, s ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság elve sérül.

A NKÖMr. 1. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Hivatal hatósági eljárásaiban a Ket. és a kulturális örökség

védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény rendelkezései szerint jár el, illetve az eljáró szervezeti egységek illetékességének szabályát a NKÖMr. 1. § (3) bekezdése határozza meg. A Ket. 19. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a Ket. 106. §-ának a központi államigazgatási szervekre vonatkozó rendelkezéseire – a Korm.r. 2. § (5) bekezdése meghatározza az elsőfokú, továbbá a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. A fellebbezési eljárásra és a jogerős közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatóságára vonatkozó garanciális szabályokat a Ket. 95–121. §-ai és a 152. § tartalmazza, amely így biztosítja az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslatához való jogot, amely szerint a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Így az indítványozó által hivatkozott, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elve e vonatkozásban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérül, és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség sem állapítható meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

369/E/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 248. §-ával kapcsolatosan előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló „6/1996. (VII. 12.)”; helyesen: 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban IMr.) 248. § (1) bekezdése [helyesen:

248. §-a] kapcsán kérte mulasztás megállapítását. Az indítványozó által hivatkozott rendelkezés szerint az előzetesen letartóztatott az intézetben gyakorolhatja választójogát. Az indítványozó szerint azonban a jogalkotó ezzel korlátozza a megválasztott parlamenti képviselők, önkormányzati képviselők és polgármesterek jogát a közéleti tevékenységben való részvételre, hiszen nem teszi lehetővé számukra, hogy előzetes letartóztatásban élhessenek szavazati jogukkal, például az éves költségvetés elfogadásakor. E szabály megalkotásával az indítványozó szerint a jogalkotó elmulasztotta – az indítványozó által pontosan meg nem jelölt – jogszabályi felhatalmazásból származó feladatát, emellett kizárta „az érintett állampolgárok alkotmányos érvényesülését”.

Emellett az indítványozó szerint a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége megállapítható az Alkotmány több rendelkezése alapján is. Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése is sérül, mivel az előzetes letartóztatott „nem élhet sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogaival”, hiszen csak a választójog gyakorlásáról rendelkezik az IMr. 248. §-a. Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak figyelembe kellene vennie, és a letartóztatási határozatnak tartalmaznia kellene „a letartóztatott személy közéleti tevékenységével kapcsolatos alapvető jogait”.

Az Alkotmány 51. § (1)–(3) bekezdése alapján az indítványozó szerint az ügyészségnek együtt kellene működnie azért, hogy az előzetesen letartóztatott képviselő esetében „az emberi jogok védelme (...) a közéleti tevékenységükre is kiterjedjen, legalább rendkívüli esetekben”. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdését sérti az indítványozó szerint, ha az előzetesben lévő képviselő „alapvető jogainak gyakorlását” nem teszi lehetővé még kérelem esetén sem. Az Alkotmány 56. §-a is sérül az indítványozó szerint, mivel az előzetes letartóztatásban a választójog kizárólagos lehetőség és ezzel minden más alapvető emberi jog gyakorlásának kizárása az előzetes letartóztatásban lévő jogképességétől fosztja meg.

Az indítványozó úgy véli, hogy az Alkotmány 57. § (1)–(5) bekezdése alapján a bíróságnak a bíróság előtti egyenlőségre tekintettel biztosítania kellene a választójog felül is a közéleti tevékenységben való részvételt. Az indítványozó szerint ez következik az ártatlanság vélelméből is. „Az a tény pedig, hogy az előzetes letartóztatásban lévő személy csak választási jogával élhet, számára kiszolgáltatott helyzetet jelent, mivel jogorvoslati jogát kétharmados törvény korlátozza” – vélekedik az indítványozó.

Az indítványozó szerint nem tisztázott az, hogy ha az előzetes letartóztatásban lévő személy választójogával élhet, a média negatív beállítása folytán választható-e? Mivel az Alkotmány 70. § (1)–(2), (5) bekezdése felsorolja, hogy kinek van választójoga, s a választójog gyakorlásából kizártak között nem szerepelnek az előzetes letartóztatottak, véleménye szerint a közéleti tevékenységük folytatásának joga is megilleti őket az intézetben, nemcsak a választójog.

Végül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére is utal az indítványozó, aki szerint „amíg az előzetes letartóztatásban lévő személyek számára a választójogon felül nem biztosítják intézetben belül az egyéb jogaik gyakorlását, az emberi és állampolgári jogok az ő esetükben nincsenek biztosítva”.

Az indítványozó szerint tehát az IMr. 248. §-a miatt alkotmányellenes mulasztás áll fenn, mivel a jogalkotó kiragadott egy alapjogot, s – ahogy az indítványozó fogalmaz – „azon felül (...) nem terjeszti ki ezt a jogot”. Az indítványozó utalt a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényre, amely szerint az előzetes letartóztatásban lévőket szabad mozgásukban és a tartózkodási hely szabad megválasztásában korlátozzák, a korlátozás azonban nem terjedhet ki az intézetben belüli jogaik gyakorlására. Hivatkozott az indítványozó az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény alapján folytatott gyakorlatra, amellyel ellentétesnek tartja az előzetes letartóztatásban lévő jogainak korlátozását, hiszen az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható – vélekedik az indítványozó.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.”

„51. § (1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.

(2) Az ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

(3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség védelmében.”

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

„56. § A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.”

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

(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.

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

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

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

(...)

(5) Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.”

„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 véle-

mény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az IMr. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„248. § Az előzetesen letartóztatott a választójogát az intézetben gyakorolhatja.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza.

Az Abtv. ezen rendelkezését, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve 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, 2001, 123, 131.], a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.” (ABH 2004, 504, 508.)

2. Az IMr. indítványozó által hivatkozott 248. §-a az Alkotmány 70. §-ában szabályozott választójog gyakorlását hivatott biztosítani az előzetes letartóztatásban lévők tekintetében. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a már megválasztott országgyűlési, önkormányzati képviselőknek, valamint polgármestereknek (a továbbiakban együttesen: képviselők) (közelebbről meg nem határozott) „közéleti tevékenysége”, „mandátumuk gyakorlása”, konkrétan: az adott testületben hozott döntésekkel kapcsolatos szavazati joga nem biztosított az előzetes letartóztatásban az IMr. 248. §-a alapján. Holott az Alkotmány 70. § (1)–(2), (5) bekezdése a választójog gyakorlásából kizártak között nem sorolja fel az előzetes letartóztatottakat, s ezért véleménye szerint a „közéleti tevékenységük folytatásának joga” is megilleti őket, nemcsak a választójog.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott az Alkotmány választójogot biztosító 70. §-ával, s megállapította: a választójognak mind az aktív (szavazati jog), mind a passzív (választhatóság) oldala alapvető jogként biztosított az Alkotmányban, így annak korlátozására az Alkotmány 8. §-ára figyelemmel kerülhet sor. A választójog tartalma szerint az országgyűlési, önkormányzati és Európa Parlamenti képviselők megválasztására, illetve ilyen képviselővé történő megválaszthatóságra terjed ki.

Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők jogállásának vizsgálata során rámutatott arra, hogy mandátumuk szabad mandátum. „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. Ugyanez a szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimitációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselésére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában. A szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200–201.] Az Alkotmánybíróság a 67/2002. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „Az [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)] 19. § (1) bekezdése alapján a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké. Egyrészt mivel a települési képviselő »a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit«, ezért az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszakadnak az őket választó szűkebb közösségtől. Másrészt az Ötv. 19. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a települési képviselők jogai és kötelességei azonosak.” (ABH 2002, 385, 387.)

Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta azt is, hogy a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Ez azt jelenti, hogy alapvetően a képviselők feladata a közösségi döntések meghozatala. [ld. 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592.] Formailag ezekben szavazatának leadásával vesz részt a képviselő.

A képviselők részvétele az adott testület döntéshozatalában a képviselői jogviszonyhoz kötődő jogosultság (és egyúttal kötelezettség), amelyet a képviselők – ellentétben azokkal a képviselői jogokkal, amelyek a mandátum keletkezésétől illetik meg őket – az adott testület megalakulásától gyakorolhatnak. Vagyis a (képviseleti) szavazati jog a képviselőt kizárólag képviselői minőségében, az Országgyűlés (képviselet-testület) tagjaként megillető jogosultság. Ezért az Alkotmány 70. §-ából nem lehet következte-

téseket levonni a képviselők szavazati joga gyakorlásának feltételeit illetően: a képviselők szavazati joga és az Alkotmány 70. §-ában szabályozott választójog, mint alapjog között nincs alkotmányos összefüggés. Továbbá a képviselőt e minőségében megillető szavazati jog nem alapjog, annak tartalmára, korlátozására az Alkotmány 8. § (2) bekezdése nem ad támpontot.

Mivel a képviselő szavazati joga a képviselői mandátumhoz kötődik és a képviselőnek a képviseleti szerv tevékenységében való részvételét biztosítja, annak gyakorlása az Alkotmányban és törvényekben, valamint a képviseleti szerv működési szabályzatában (az Országgyűlés esetében: a Házaszabályban) szabályozott keretek között biztosított a képviselő számára. A képviselőnek a testületi szerv ülésén gyakorolható szavazati joga jelentőségére tekintettel annak szabályozása az Alkotmány, illetve törvények szintjén történik. A képviselő szavazati jogával a testületi döntéshozatal során csak személyesen élhet: a szavazati jogát sem képviselőtársára, sem másra nem ruházhatja át arra az esetre, ha maga személyesen nem tudna részt venni döntéshozatalban. (Erről a Házaszabály kifejezetten így rendelkezik, de ez következik az Ötv. rendelkezéseiből is, hiszen az Ötv. sem ad felhatalmazást a képviselő helyettesítésére.)

A képviselői szavazati jog gyakorlásának feltétele a döntéshozó szerv határozatképessége: határozatképtelenség esetén ugyanis szavazásra (döntéshozatalra) eleve nem kerülhet sor. A határozatképességhez az Országgyűlés esetében az Alkotmány 24. §-a, a helyi képviselő-testület esetében az Ötv. 14. §-a a képviselők – meghatározott arányú – jelenlétét követeli meg. A „jelenlét” itt szűken értelmezendő: a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti. Ezért nem elegendő például, hogy a képviselő az Országgyűlés épületében, de nem az ülésteremben tartózkodik: az ilyen képviselő a határozatképességnél nem vehető figyelembe.

A szavazásnál a határozatképesség követelményeit követi a szabályozás: a „jelenlét” a szavazat leadásának is feltétele. Ez abból is következik, hogy a szavazat leadásával a képviselő az adott testület döntéshozatalában vesz részt. A testület döntéshozatalára alkotmányosan csak a testület ülésén, a döntéshozatalra jogosult képviselők jelenlétében kerülhet sor. Ezért az ülésen való részvétel és a szavazati jog gyakorlása szorosan összekapcsolódik: az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében 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.]. Minden olyan esetleges megoldás, amely lehetővé tenné az adott testületnek a képviselők távol létében való döntéshozatalát – az Alkotmány és az Ötv. már hivatkozott rendelkezésein felül – a jogállamiságot

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGZÉSEI

359/B/2000. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés *a)*, *b)*, és *f)* pontjai, 25. § (1) bekezdése, 32. § (2) bekezdése, 38–39. §-ai, 63. § *a)* pontja; a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról szóló 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 6. §-a, 9. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjai, 10. § (1) bekezdése, 5. számú melléklet II. számú nyilatkozata; valamint

Győr Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális igazgatás és szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 31/1996. (VI. 20.) Ök. számú rendelet 2. § (2) bekezdés *d)* pontja, 6. § (2)–(3) bekezdése, 7. §-a, 8. § (1)–(4) bekezdése, 9. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó több kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz.

1. Az indítványozó eredeti beadványában Győr Megyei Jogú Város Közgyűlésének a szociális igazgatás és szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 31/1996. (VI. 20.) Ök. számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.) sérelmezte, mely szerint azok a városi lakosok, akiknek legalább hat havi tartozása halmozódott fel közüzemi díjból, közös költségből, lakbérből valamint hitelintézettől kapott kölcsönből, adósságkezelési támogatást kaphatnak. Az indítványozó szerint sérelmes, hogy az adófizetők pénzét így „herdálják”, szerinte a rendelet koncepciója hibás, hiszen azokat támogatja, akik nem fizetik köztartozásaikat, a „sumákokat”, míg azok akik rendszeresen fizetnek, de nehéz anyagi helyzetben vannak, nem részesülhetnek e támogatási formából. Az indítványozó kifogásolta különösen az Ör. 2. § (2) bekezdés *d)* pontját, 6. § (2)–(3) bekezdését, 7. §-át, 8. § (1)–(4) bekezdését, és kérte a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó aggályai vizsgálatát. Ezzel összefüggésben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a rendeletalkotót (esetleg a törvényhozót) utasítsa, hogy ne a települé-

sen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget határozza meg, hanem azt, hogy legfeljebb mekkora lakás költségei kompenzálhatók támogatással 1, 2, 3, 4 vagy többtagú család esetén, illetve az Ör.-ben megkövetelt igazolásokat (közüzemi számla, hitelintézeti kölcsönről igazolás stb.) ne kelljen bemutatni a támogatás megszerzéséhez.

2. Az indítványozó – hiánypótlásra való felhívást követően, eredeti kérelmét szinte teljesen megváltoztatva – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kérte, mivel ellentétesek „az Alkotmány írott és íratlan szabályaival”.

2.1. Kéri az indítványozó az Szt. egyes értelmező rendelkezéseinek, így az Szt. 4. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *f)* pontjainak „eltörlését”, illetve kiegészítését. Kéri többek között a „jövedelem” fogalmának pontosabb meghatározását, vagyis a jogalkotó utasítását a „jövedelmek”, illetve a jövedelemnek nem minősülő bevételek taxatív felsorolására. Kifogásolja a „vagyon” fogalmának meghatározását is, szerinte e fogalom, elavult, nem követi az inflációt, a fogalom-meghatározás egyes elemeinek ellenőrizhetősége is kétes. Erre tekintettel javasolja a *ba)* alpontban az egyes elemek összegénél az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a húszszorosára helyett ötvenszerezésére, illetve a *bb)* alpontban legalább százszorosára emelését. Sérelmesnek tartja az indítványozó a „háztartás” fogalmának meghatározását is [Szt. 4. § (1) bekezdés *f)* pont], szerinte az lényegében azonos a „család” fogalmának meghatározásával. Az indítványozó a fogalom értelmezésére több javaslatot is tesz. Álláspontja szerint az Szt. értelmező rendelkezései fontos kérdéseket nem tisztáznak, így hiányzik a „rászorult” fogalmának meghatározása – erre vonatkozóan az indítványozó az értelmező rendelkezések egy további ponttal való kiegészítését javasolja, és a „rászorult” meghatározására szövegszerű javaslatot is tesz.

2.2. Az indítványozó ellentmondásosnak tartja az Szt. 25. § (1) bekezdésben szereplő „jogosult” és „nyújtható” szavakat, szerinte ha valaki „jogosult”, akkor „ellátást kell adni” szövegnek kellene szerepelnie a jogszabályban. Kifogásolja a törvény egészén végigfutó „esetlegességet”, azaz lényegében azt, hogy a szociális ellátások nem alanyi jogon járnak, hanem a törvényben meghatározott feltételek esetén nyújthatók.

2.3. Az indítványozó sérelmesnek tartja az Szt. 32. § (2) bekezdését, amely kizárja a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatok bíróság általi megváltoztathatóságát. Szerinte ez nincsen összhangban az Szt. 5–16. §-aival és alkotmányellenes is.

2.4. Kéri az indítványozó az Szt. lakásfenntartási támogatást szabályozó 38–39. §-ainak alkotmányossági vizsgálatát is. Az indítványozó szerint értelmezhetetlen a „településen elismert minimális lakásnagyság” kifejezés, ezért

javasolja „eltörlését”. A 38. § (1)–(2) bekezdések szövegére javaslatot is tesz. Kifogásolja azt is, hogy a jogalkotó a lakásfenntartási támogatás megítélésekor nem a minimálbér összegét veszi alapul, szerinte ugyanis azt kellene az öregségi nyugdíj minimuma helyett.

Sérelmesnek tartja az indítványozó az Szt. 38. § (3) bekezdését is, szerinte a törvényhozót utasítani kellene arra, hogy a minimálbérhez igazítsa a lakásfenntartási támogatást, illetve kifogásolja az Szt. 38. § (4) bekezdését is, amely meghatározza, mit kell költségnek tekinteni, valamint sérelmezi, hogy a támogatás nyújtása érdekében külföldre számlákat, bizonylatokat kell benyújtani igazolásul a jogosultságot, ezt diszkriminatívnak tartja.

Indítványa egyik kiegészítésében kéri, hogy az Alkotmánybíróság a „magyar nyelv jeles tudósaitól szakvéleményt” szerezzen be, mert a „településen elismert minimális lakásnagyság” kifejezést továbbra is értelmezhetetlennek tartja.

2.5. Javasolja továbbá az indítványozó az Szt. házi segítségnyújtásra vonatkozó 63. § *a*) pontjának a „vagy nem tudnak gondoskodni” szövegrésszel való kiegészítését, amire azért van szükség, mert a családtagok gyakran nem tudják biztosítani az ellátást az arra szorulóknak.

3. Aggályosnak tartja az indítványozó a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról szóló 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egyes rendelkezéseit is.

3.1. Alkotmányellenesnek (túlzásnak) tartja az indítványozó az R. 6. §-át, melynek értelmében az érintett személyre vonatkozó adatokat az ellátásra való jogosultság megszűntetésétől számított 50 év után törölni kell.

3.2. Kifogásolja az R. 9. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjait, melyek értelmében a lakásfenntartási támogatást kérő a lakásfenntartás, illetve lakhatás költségei közül a lakbért, illetve az albérleti díjat a lakásbérleti, illetve albérleti szerződéssel; lakás célú pénzügyi kölcsön törlesztőrészletét a pénzügyi igazolásával; a közüzemi díjakat a településen közüzemi szolgáltatást végző szervek által kiállított közüzemi számlákkal; egyedi fűtésű lakások esetén a fűtés költségeit a háztartási tüzelőanyagot forgalmazó által kiállított számlával igazolja. Az indítványozó szerint az igazán rászorulóknak nem képesek a fenti költségek fizetésére, így azok teljesítését sem tudják igazolni, ezért a jogszabály diszkriminatív.

3.3. Kegyeletsértő és diszkriminatív az indítványozó szerint az, hogy a temetési segély iránti kérelemhez mellékelni kell a temetés költségeiről kiállított számlák eredeti példányát [R. 10. § (1) bekezdés].

3.4. Adatvédelmi szempontból aggályosnak tartja az indítványozó, hogy vagyonyilatkozat tétel esetén az egyéb vagyontárgyokról is nyilatkoznia kell a kérelmezőnek [R. 5. számú melléklet „Egyéb vagyontárgyak” című II. számú nyilatkozat].

4. Az indítványozó kérelme egyik kiegészítésében javaslatot tesz arra vonatkozóan, hogy az öregségi nyugdíj min-

denkori legkisebb összege annyi legyen, mint a minimálbér nettó összege, illetve indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság törvénnyel rendelje szabályozni a nyugdíjak legkisebb összegének évenkénti megállapítását, és mondják ki, hogy a minimálnyugdíjnak a minimálbért kell követnie.

5. Az indítványozó kérelmében felsorolás szintjén megjelölte az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 7. § (1) bekezdését, 8. §-át, 9. §-át, 15. §-át, 16. §-át, 17. §-át, 54. § (1) bekezdését, 59. § (1) bekezdését, 70/A. §-át, valamint 70/E. §-át.

6. Végül kéri az indítványozó, hogy számára biztosítson anonimitást az Alkotmánybíróság, és adatait lehetőleg 5, de ha lehetséges, 50 évre titkosítsa.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az indítványozó kérte az Szt. 4. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *f)* pontjai, 25. § (1) bekezdése, 32. § (2) bekezdése, 38–39. §-ai, 63. § *a)* pontja alkotmányossági vizsgálatát, illetve egyes rendelkezések [Szt. 4. § (1) bekezdés, 63. § *a)* pont] kiegészítését, illetve a jogalkotó erre való utasítását.

1.1. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján – meghatározta az érdemi elbírálásra alkalmas indítványok minimális tartalmi és formai kellékeit. Eszerint az indítványnak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek: 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 miatt és mennyiben sérti). Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia a vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére [összefoglalóan: pl. 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 381–382.].

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. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására irányuló indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot [Abtv. 22. § (2) bekezdés]. A (2) bekezdés szerint pedig az (1) bekezdésnek megfelelően az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabály sért, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

1.2. Az Szt. megjelölt rendelkezéseivel összefüggésben benyújtott indítványi kérelem az Abtv.-ben és az Ügyrendben foglalt követelményeknek nem felel meg. Az indítványozó nem jelölte meg, hogy az Szt. felsorolt rendelkezései az Alkotmány mely rendelkezését (rendelkezéseit) sértik, habár felsorolásszerűen utal az Alkotmány több §-ára is, nem indokolja azonban, hogy mely támadott rendelkezés az Alkotmány mely §-át sérti, és e §-ok miért és mennyiben sérülnek. Az indítvány a támadott rendelkezések és az Alkotmány felsorolt szakaszai közötti kapcsolatra vonatkozó okfejtést, alkotmányossági szempontú érvelést nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja azokat az indítványokat, amelyek nem felelnek meg az Abtv. által támasztott követelményeknek, így az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2. Az indítványozó szerint az Szt. értelmező rendelkezései fontos kérdéseket nem tisztáznak, így hiányzik például a „rászorult” fogalmának meghatározása, melyre vonatkozóan az indítványozó szövegszerű javaslatot is tesz. Erre tekintettel kérte az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság utasítsa a jogalkotót az Szt. 4. § (1) bekezdése egy további ponttal, és a „rászorult” fogalmának meghatározásával való kiegészítésére, valamint a „jövedelem”, „vagyon”, „háztartás” fogalmak pontosítására, ennek módjára javaslatot is tesz. Kérte továbbá az Szt. házi segítségnyújtásra vonatkozó 63. § a) pontjának a „vagy nem tudnak gondoskodni” szövegrésszel való kiegészítését is.

Az Alkotmánybíróság az indítványi kérelmekről megállapította, hogy olyan eljárás lefolytatására irányul, amely nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe – főszabály szerint – jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróságnak azonban sem az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, sem az Abtv. 1. §-a vagy az Abtv. 1. § h) pontja alapján megalkotott egyéb törvény alapján nincs hatásköre arra, hogy a jogalkotót meghatározott szövegű jogszabály megalkotására, jogszabályok módosítására, kiegészítésére utasítsa. Az Ügyrend 29. § b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha megállapítható, hogy az eljárásra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

3. Aggályosnak tartja az indítványozó az R. egyes rendelkezéseit, így 6. §-át, 9. § (1) bekezdés a)–d) pontjait, 10. § (1) bekezdését, valamint az R. 5. számú melléklet „Egyéb vagyontárgyak” című II. számú nyilatkozatát.

Az R. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatára irányuló kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a fentebb, a II. pont 1.1. alpontban kifejtettekre: az indítványt ebben a részében sem felel meg az Abtv.-ben

és az Ügyrendben foglalt követelményeknek. Az indítványozó e kérelem vonatkozásában sem jelölte meg azt az alkotmányi rendelkezést, mellyel szerinte az R. támadott rendelkezései ellentétesek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján ebben a részében is érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

4. Az indítványozó kifogásolta az Ör. 2. § (2) bekezdés d) pontját, 6. § (2)–(3) bekezdését, 7. §-át, 8. § (1)–(4) bekezdését, és kérte e rendelkezések „eltörlését”, illetve azt, hogy az Alkotmánybíróság a rendeletalkotót (esetleg a törvényhozót) utasítsa, hogy ne a településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget határozza meg, hanem azt, hogy legfeljebb mekkora lakás költségei kompenzálhatók támogatással 1, 2, 3, 4 vagy többtagú család esetén, illetve az Ör.-ben megkövetelt igazolásokat (közüzemi számla, hitelintézeti kölcsönről igazolás stb.) ne kelljen bemutatni a támogatás megszerzéséhez.

Az Alkotmánybíróság e kérelem kapcsán is utal a fentebb leírtakra: az indítványt ebben a részében sem felel meg a fentebb már részletezett követelményeknek, így az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján ebben a részében is érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

5. Az indítványozó kérelme egyik kiegészítésében javaslatot tesz arra, hogy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege annyi legyen, mint a minimálbér nettó összege, illetve indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság törvénnyel rendelje szabályozni a nyugdíjak legkisebb összegének évenkénti megállapítását, és mondják ki, hogy a minimálnyugdíjnak a minimálbért kell követnie.

Az Alkotmánybíróságnak – a II. pont 2. alpontban kifejtettek szerint – nincs hatásköre arra, hogy a jogalkotót meghatározott szövegű jogszabály megalkotására utasítsa, vagy a jogszabályok szövegét maga kiegészítse. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2009. december 8.

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

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

1209/B/2008. 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 164. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) 164. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással. Az Art. 164. § (4) bekezdése kimondja, hogy „az illeték megállapításához való jog annak a naptári évnek az utolsó napjától számított 5 év elteltével évül el, amelyben a vagyonszerzést illetékkiszabásra az állami adóhatóságnál bejelentették, illetve az a körülmény, hogy az illeték megfizetését vagy a kiszabás céljából elrendelt bejelentést elmulasztották, az állami adóhatóság tudomására jutott”. Az indítványozó szerint a kifogásolt szabály azért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, mert a jogalkotó csak szubjektív határidőt alkalmaz, ami azt eredményezi, hogy az illeték gyakorlatilag soha nem évül el. Az indítványozó álláspontja szerint a 164. § (4) bekezdése az illeték megállapításához való jog elévülésének csak olyan szubjektív határidejét állapítja meg, melynek kezdete a hatóság tudomásszerzése, objektív, az elévülést mindenképpen megszüntető határidőt nem tartalmaz, ez pedig sérti a jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálatakor megállapította, hogy a 63/B/2007. AB határozatában (ABK 2009. szeptember, 1034, 1037.) az Art. 164. § (4) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének állított sérelme miatt, a jelen indítvánnyal azonos összefüggésben már megvizsgálta és az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. §-ának c) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, amennyiben az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a rendelkezésre, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) hivatkozva kéri az alkotmánysértést megállapítani („ítélt dolog”).

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen indítvány ítélt dolognak minősül, ezért az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. december 8.

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. Lenkovich Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

422/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 a közúti közlekedési előéleti pontrendszeréről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény 3. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett, amely szerint a közúti közlekedési előéleti pontrendszeréről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény 3. § (2) bekezdése (a továbbiakban: Kptv.) 3. § (2) bekezdésének második mondata sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, továbbá a 2. § (1) bekezdésén alapuló jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményét. Az indítványozó az érintett rendelkezés második mondata, vagyis „A határozat megváltoztatása, illetve téves tájékoztatás miatt az első fokon eljáró hatóság, helyszíni bírság kiszabása esetén a helyszíni bírságot kiszabó hatóság értesíti az elkövetőt a jogszabály által a szabályszegéshez rendelt pontszámról.” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Ezen túlmenően kérelmezte a sérelmezett mondat alkalmazási tilalmának kimondását, illetőleg az előírt előéleti pont törlésének elrendelését.

2. Az alkotmánybíróági eljárás alatt az indítványozó indítványát visszavonta.

3. 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 értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, amely szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a Kptv. 3. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában folytatott eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. december 8.

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. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

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

610/B/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenessége utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (VI. 2.) OGY határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Atomtv.) 7. §-ának

(2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (VI. 2.) OGY határozat (a továbbiakban: Ogyh.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az Ogyh. ellentétes az Alkotmányban rögzített jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Indítványában előadja, hogy az Atomtv. 7. § (2) bekezdése – amelynek felhatalmazása alapján az Országgyűlés a támadott határozatot elfogadta – két esetben írja elő az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulásának beszerzését: egyrészt új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez; másrészt meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez. Az Ogyh.-ban a Kormány „a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez” kapott előzetes elvi hozzájárulást az Országgyűléstől. Indítványozó úgy véli, hogy az Atomtv. fent ismertetett rendelkezése értelmében csak új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítéséhez kapcsolódó előkészítő munkálatok megkezdéséhez van szükség az Országgyűlés előzetes elvi hozzájárulására. Tehát ez a jogszabályi rendelkezés a paksi atomerőmű telephelyén létesítendő új blokk(ok) esetében értelmezhetetlen, tekintve, hogy az nem új nukleáris létesítmény. De még abban az esetben is, ha elfogadnánk, hogy új létesítmény, az atomerőművi blokk a 89/2005. (IV. 15.) Korm. rendelet értelmében akkor sem „egy konkrét építmény, létesítmény, rendszer, rendszerelem, hanem azok egy speciális konfigurációja”.

II.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) határozza meg. Az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság 52/1993. (X. 7.) AB végzésében megállapította, hogy „az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. határozza meg azt is, hogy az állami szervek normatív aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapoza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” (ABH 1993, 407, 408.)

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján az Országgyűlés határozatainak egy része az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősül, míg más határozatai egyedi esetre szólnak. A Jat. 46. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket (ezek a normatív határozatok). Ugyanezen § (2) bekezdése szerint mindez nem érinti az Országgyűlés egyedi határozatok meghozatalára vonatkozó jogát. Így nem minden országgyűlési határozat tartozik az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, hanem csak azok, amelyek a 46. § (1) bekezdésében foglalt tartalommal bírnak.

Az Alkotmánybíróságnak ezért hatásköre vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozó által támadott Ogyh. a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó normatív határozatnak minősül-e.

A vizsgált határozat a paksi atomerőmű telephelyén létesítendő új atomerőművi blokk előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes elvi hozzájárulás megadásáról rendelkezik, vagyis egyedi esetre szóló döntést tartalmaz, normatív tartalma nincs. Ennélfogva

az Alkotmánybíróságnak a kifogásolt országgyűlési határozat alkotmányellenességének vizsgálatára nincs hatásköre, így az indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b*) pontjára figyelemmel, érdemi vizsgálat nélkül, vissza kellett utasítania.

Budapest, 2009. december 8.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

KÖZLÖNY

§

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI**480/B/2007. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által közzétett szakmai iránymutatás alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 7/1–74–11/2004. iktatószámú szakmai iránymutatása alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet egyes szabályainak az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 7/1–74–11/2004. iktatószámú szakmai iránymutatása szerinti értelmezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatója által 2004. szeptemberében hozott 7/1–74–11/2004. iktatószámú szakmai iránymutatás (a továbbiakban: Iránymutatás), valamint a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § 2. § (1) bekezdése *a*) pontjának, 19. § (1) bekezdésének, valamint 22. § (1) bekezdésének az említett szakmai iránymutatás szerinti értelmezése alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Beadványában előadta, hogy a rendszeres szociális járadék megállapításának hosszú időn keresztül fennálló gyakorlata az Iránymutatás alapján 2004. október 1-jétől változott meg, amennyiben ezt követően csak azon kérelmezőknek állapítanak meg rendszeres szociális járadékot és átmeneti járadékot, akiknek a munkaképesség-csökkenése munkaviszony alatt következett be. Álláspontja szerint az R. szabályainak ezen értelmezése ellentétes az Alkotmány több rendelkezésével. A két évtizeden keresztül töretlenül fennálló gyakorlat jogszabályváltozás nélküli radikális megváltoztatása súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét, a pontatlan normatartalomtól adódóan nem egységes a jogalkalmazói gyakorlat, így sérelmet szenved az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elve. Ellentétesnek tartja az indítványozó az R. szabályainak újszerű értelmezését az Alkotmány 17. §-ával is, mivel nézete szerint az 50%-os munkaképesség-csökkenéssel sújtott állampolgárok zöméről az állam

ezután egyáltalán nem gondoskodik. Hivatkozik továbbá az indítványozó arra, hogy az Iránymutatás szerinti értelmezés indokolatlanul diszkriminál aszerint, hogy a kérelmező munkaképesség-csökkenése munkaviszony alatt, vagy nem munkaviszonyban következett be, ezáltal az egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés folytán sérül az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve.

II.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának *a*)–*g*) pontjai határozzák meg, illetve a *h*) pont szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Jogszabályok értelmezésének alkotmányossági vizsgálatára vonatkozóan sem az Abtv., sem pedig más törvény az Alkotmánybíróság számára hatáskört nem biztosít. Ebből következően az R. hivatkozott szabályainak az Iránymutatás szerinti értelmezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § *b*) pontja alapján visszautasította.

2. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. egészét az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 23. § (1) bekezdésének *a*) pontja 2008. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Abtv. 1. § *b*) pontja értelmében az Alkotmánybíró-ság hatáskörébe csak hatályos jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság csak az Abtv. 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.).

Az Iránymutatás értelemszerűen az R. szabályainak értelmezéséhez, illetve alkalmazásához kapcsolódik, így az R. hatályon kívül helyezésével az Iránymutatásban foglaltak – visszavonásától, vagy ennek elmaradásától függetlenül – tárgytalanná váltak, tartalmilag hatályukat veszítették. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Iránymutatás alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján megszüntette.

[Megjegyzi még az Alkotmánybíróság, hogy az R. indítványozó által támadott szabályainak alkotmányossági vizsgálatát – alkotmányjogi panaszok alapján – 256/D/2007. AB számú határozatában – 2009. május 27-én – már elvégezte, és azok alkotmányellenességét nem találta megállapíthatónak.]

Budapest, 2009. december 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1247/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közúti árufuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. (III. 31.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés 8. táblázat 1. a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a közúti árufuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 9. § (1) bekezdés 8. táblázat 1. a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. A sérelmezett szövegrész szerint a közút kezelőjének hozzájárulása nélküli közlekedés esetén, ha a megengedett össztömeget, illetőleg a megengedett legnagyobb tengelyterhelést meghaladja a jármű, egységesen 300 000 Ft bírságot kell fizetni. Ugyanakkor a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedéséről, a közútkezelői és a hatósági eljárás, valamint a díjfizetés feltételeiről szóló 4/1999. (II. 12.) KHVM rend. (a továbbiakban: R.) ugyanezen szabályszegés esetén pótdíjat állapít meg.

Az indítványozó kérelmét arra alapította, hogy a kétszeres szankcionálás nem felel meg a jogállamiság követelményeinek, s ezért a Korm.R. támadott szövegrésze visszamenőleges hatályú megsemmisítését indítványozta.

Az indítványt előterjesztő ügyvéd indítvány-kiegészítésében pontosította beadványát, amelyben megjelölte, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megkereste a közlekedési, hírközlési és energiaügyi minisztert, aki arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítvánnyal érintett jogszabályok körében módosítás várható. Külön kiemelte, hogy az új rendelkezések nem fogják tartalmazni a „pótdíj” jogintézményét.

3. A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságozással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdése 2009. augusztus 1. napjával hatályon kívül helyezte a Korm.R.-t.

A meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 26/2009. (VI. 22.) KHEM rendelet 8. § (2) bekezdése 2009. július 7. napjával hatályon kívül helyezte az R.-t.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos rendelkezések valóban nem tartalmaznak pótdíj-fizetési kötelezettséget.

A megváltozott jogszabályi helyzetre tekintettel az Alkotmánybíróság – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót, hogy indítványa fenntartásáról nyilatkozzék. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt.

4. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés vizsgálatára csak egyes speciális eljárások (az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz) során van lehetőség (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Az indítvány nem tartozik egyik említett esetkörbe 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 a Korm.R. 9. § (1) bekezdés 8. táblázat 1. a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2009. december 14.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

1387/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 Tápióság Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 4/2004. (II. 13.) rendelete 2008. szeptember 5-étől 2009. november 27-éig hatályban volt 15. § (3) bekezdés g) pontja és 15/A. §-a alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

I n d o k o l á s

1. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte Tápióság Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 4/2004. (II. 13.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.) módosító 12/2008. (IX. 5.) rendelete (a továbbiakban: Örm.) alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el.

Az indítványozó kifejtette, hogy az Örm. – az Ör. 15. § (3) bekezdés f) pontját megállapító rendelkezését kivéve – alkotmányellenes. A támadott rendelkezésekben ugyanis a képviselő-testület a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény által biztosított hatáskörét túllépve alkotott szabályokat, így közérdekű munkavégzéshez kötötte a rendszeres szociális segély folyósítását (Örm. 1–3. §). Törvénysértőnek (a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvénybe ütközőnek) ítélte az indítványozó az Ör. 15/A. § (4) bekezdését módosító Örm. 3. §-át amiatt is, mert egyrészt a munkavégzés megkezdését alkalmassági vizsgálathoz, valamint munka- és balesetvédelmi oktatáshoz kötötte. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét látta az indítványozó az Örm.-nek az

„önkormányzat szükségletei” és az Ör. új 15/A. § (3) bekezdésébe foglalt „indokolt esetben” megfogalmazásában, melyek álláspontja szerint pontos tartalmuk meghatározása nélkül önkényes jogalkalmazásnak adnak teret.

2. Az indítványozó a módosító (kiegészítő) rendelkezéseket megállapító rendelet 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 Tápióság Község Önkormányzata Képviselő-testülete 10/2009. (XI. 27.) rendeletével 2009. november 29-ével módosította az Ör.-t. A hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem tartalmazza. 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.). Az Alkotmánybíróság ezért a tárgytalanná vált indítvány 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.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

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 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

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2009-es évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.

Ára: 18 480 Ft + áfa.

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

09.3487 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

