



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

20/2014. (VII. 3.) AB határozat	A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról	916
3191/2014. (VII. 15.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	976
3192/2014. (VII. 15.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	982
3193/2014. (VII. 15.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról	988
3194/2014. (VII. 15.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	991
3195/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1010
3196/2014. (VII. 15.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1020
3197/2014. (VII. 15.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	1028
3198/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1030
3199/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1033
3200/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1037
3201/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1040
3202/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1042
3203/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1043
3204/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1046
3205/2014. (VII. 15.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1049

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2014. (VII. 3.) AB HATÁROZATA

a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panaszok tárgyában – *Dr. Pokol Béla és Dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *Dr. Bragyova András, Dr. Kiss László, Dr. Lévy Miklós és Dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 14. § (4) bekezdésének „illetve esetleges jogutódjaikon” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A törvény 14. § (4) bekezdésének vonatkozó szövegrésze a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „A Takarékbank Zrt. részvényese – az MFB-n és a Magyar Postán kívül – nem gyakorolhatja a részvényesi jogait és esetleges elővásárlási vagy más részvényhez fűződő előjogait, amennyiben [...]”.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 20/A. § (4) bekezdésének „ – az alábbi sorrendben –”, illetve az „, amennyiben a sorrendben megelőző helyen álló személyek a követelésért nem álltak helyt és fizetéseképtelenségüket jogerős bírósági ítélet mondta ki” szövegrészei alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2014. december 31-ei hatállyal megsemmisíti.

A törvény 20/A. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel marad hatályban: „(4) Az 1. § (4) bekezdésében szereplő egyetemleges felelősség alapján az adóson kívül az Alaptól, a többi szövetkezeti hitelintézettől, az Integrációs Szervezettől illetve a Takarékbank Zrt.-től lehet az egész követelést követelni. Az adóson kívül az Alaptól akkor lehet követelni az adós fenti tartozását, ha az adós jogerős ítéletben megállapított vagy nem vitatott tartozását az esedékességtől számított további 30 napon belül sem teljesíti. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alap 60 napon belül köteles az adós helyett a fenti határidőt követően helytállni. Az egyetemlegesség alapján fizetendő összegért az Alapot követően a többi szövetkezeti hitelintézet, az Integrációs Szervezet, illetve a Takarékbank Zrt. áll helyt.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 19. § (3) bekezdése, 17/D. §-a, 17/H. § (2) bekezdése, valamint a törvény 1. melléklet IX. 9.1. e) pontja alkalmazása során az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a mintaalapszabályok csak olyan kötelező elemeket tartalmazhatnak, amelyek a törvény céljainak eléréséhez nélkülözhetetlenek, vagy a törvény végrehajtását szolgálják, illetőleg a hitelintézetek integrált működésére irányadó európai uniós követelmények teljesítéséhez szükségesek.

4. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – indítványokat elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 1. § (1) bekezdés e), o), p), q) és t) pontja, (2), (3), (4) bekezdése

dése, 3. §-a, 4. § (1), (2) bekezdése, 5. §-a, 6. § (3)–(4) bekezdése, 11. § (1), (4), (7), (8) bekezdése, 12. § (2), (3) bekezdése, 13. § (2), (3), (4) bekezdése, 14. § (1), (3) bekezdése, (4) bekezdés egésze, 15. § (2)–(4), (7), (9)–(14), (16), (17), (19)–(21) bekezdései, 15/A. § (1)–(9) bekezdése, 15/C. §-a, 16. §-a, 17. § (1) bekezdése, 17/C. § (1), (2), (4)–(7) bekezdése, 17/D. §-a, 17/E. § (4) bekezdése, 17/H. § (2), (4) bekezdése, 17/J. § (2) bekezdése, 17/K. § (1) és (11) bekezdése, 17/Q. § (3)–(4) bekezdése, 18. § (3), (4), (6), (7) bekezdése, 19. § (2), (3), (4), (5), (6), (8), (9), (11) bekezdése, 20. § (1), (2), (7), (9), (10), (12), (14) bekezdése, 20/A. § (1) bekezdése, (2) bekezdés *b*) pontja, (12)–(13) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 2013. július 13-tól november 29-ig hatályban volt 20. § (3)–(6) és (11) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

7. Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 8. § (3) és (7) bekezdései, valamint a 11. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

8. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény – 2013. július 13-tól november 29-ig hatályos – 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az egyesülési jog, a 18. § (4) bekezdése vonatkozásában a jogorvoslathoz való jog, illetve az 1. § (1) bekezdés *e*) pontja és a 20. § (11) bekezdése vonatkozásában a hátrányos megkülönböztetés tilalmára alapított indítványok tekintetében az eljárást megszünteti.

9. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Országos Takarékszövetkezeti Szövetség (1125 Budapest, Fogaskerekű u. 4.; a továbbiakban: OTSZ) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján – a később részletezettek szerint több alaptörvényi rendelkezés sérelmét állítva – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) egyes rendelkezései ellen [1. § (1) bekezdés *t*) pontja; 4. § (1) bekezdése; 5. §-a; 11. § (1)–(2) és (4) bekezdései; 12. § (2) és (3) bekezdései; 13. § (3)–(4) bekezdése; 14. §-a [azon belül (3) bekezdése]; 15. § (2), (3), (4), (9), (12)–(14) bekezdései; 16. §-a; 17. § (1) bekezdése; 18. § (4), (6)–(7) bekezdései; 19. § (3), (9) és (11) bekezdései; 20. § (2), (7), (9), (10) és (11) bekezdései]. Ezt követően 135 db, magánszemélyek (szövetkezeti tagok) által benyújtott panasz, továbbá 3 db szövetkezeti hitelintézeti kérelem, valamint 1 db, részvénytársasági formában működő bankok által közösen benyújtott indítvány érkezett.
- [2] A kérelmek tartalmuk szerint két csoportba sorolhatók a következők szerint:
- [3] A) Az első csoportot az OTSZ-indítvány, illetve a magánszemélyek, valamint a szövetkezeti hitelintézetek által benyújtott panaszok képezik. Ez utóbbi kérelmek az OTSZ-indítvány alapján készültek, bár annak nem minden elemét tartalmazzák. Az OTSZ az eljárás folyamán egy kiegészítő beadványt is benyújtott. Egy takarékszövetkezeti tag indítványozó kérelme, bár szintén az OTSZ-indítványon alapszik, de bizonyos tekintetben az abban foglaltakhoz képest új elemeket is tartalmaz. Így például támadja az 1. § (1) bekezdés *o*) és *p*) pontját is, egyértelműen a 14. § egészét, a 18. § (2) bekezdését, a 19. § (2) bekezdés *b*) pontját, (6) bekezdését, valamint a 20. § (1) bekezdését is.
- [4] B) A második csoportba az az indítvány sorolható, amelyet három bank, illetve részvényeseik nyújtottak be közösen. Ők panaszukban elsősorban a Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pontját és ezzel összefüggésben az *e*) és *q*) pontokat, 1. § (2)–(5) bekezdését, 3. §-át, 4. § (1)–(2) bekezdését, 5. §-át, 6. § (3)–(4) bekezdését, 11. § (1)

és (7)–(8) bekezdését, 12. § (2) bekezdését, 13. § (2)–(3) bekezdését, 14. § (1)–(4) bekezdését, 15. § (2)–(3) bekezdését, (4) bekezdését, (7) bekezdését, (9)–(13) bekezdését, (16)–(17) bekezdését, 18. § (3)–(4) bekezdését, (7) bekezdését, 19. § (1) bekezdését, (2) bekezdését, (3) bekezdését, (4)–(5) bekezdését, (8)–(9) bekezdését, 20. § (1)–(3) bekezdését, (6)–(7) bekezdését, (10)–(12) bekezdését és (14) bekezdését támadják. Emellett a Tv. egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését is kérik. A Tv. módosítása után benyújtott kiegészítő kérelmükben a megsemmisítési kérelmet kiterjesztették a Tv. számos további – időközben beiktatott, illetve módosult – rendelkezésére is [11. § (4) bekezdés, 15. § (19) bekezdés, 15/A. § (1)–(9) bekezdés, 15/C. §, 17. § (1) bekezdés, 17/C. § (1), (2), (4), (5)–(7) bekezdés, 17/D. § (1), (2) bekezdés, 17/E. § (4) bekezdés, 17/H. § (2), (4) bekezdés, 17/J. § (2) bekezdés, 17/K. § (1) és (11) bekezdés, 17/Q. § (3), (4) bekezdés, módosult 19. § (3) bekezdés *a)–b)* pont, 20/A. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b)* pont, (12)–(13) bekezdés]. Emellett a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 5. § (3) és (6) bekezdés, valamint 8. § (1) és (2) bekezdésének megsemmisítését is kérték. Ehhez kapcsolódik egy magánszemély indítványozó önállóan benyújtott kérelme. Az indítványozó az integrációval érintett egyik bank részvényese. Kérelmében a Tv. egésze mellett kifejezetten a Tv. 1. § (1) bekezdés *e)*, *f)* és *t)* pontját, (4) bekezdését, 11. § (1) bekezdését, 15. § (2)–(4) bekezdését, (7)–(8) bekezdését, (11)–(12) bekezdését, 19. § (2) bekezdését, (3) bekezdés *b)–d)* pontjait, 20. § (10) bekezdését támadja.

- [5] 2. A jogalkotó a Tv. elfogadásával a szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációjáról rendelkezett, melynek két központi szerevéként a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt.-t (a továbbiakban: Takarékbank) és az újonnan létrehozott – a korábbi önkéntes intézményvédelmi alapok jogutódjának is minősülő – Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetét (a továbbiakban: SZHISZ) intézményesítette. A Tv. alapján mind a Takarékbank, mind pedig az SZHISZ különböző irányítási jogosultságokat gyakorolnak az integrált hitelintézetek vonatkozásában. Az OTSZ (és az OTSZ-indítvány alapján panaszt benyújtók) az alábbi indokok miatt vélik alaptörvény-ellenesnek a Tv.-t.
- [6] 2.1. Elsősorban úgy vélik, a Tv. jelentős hatással van a szövetkezeti hitelintézetek működésére, gazdálkodására, tulajdoni viszonyaira és tulajdonosi jogaik gyakorlására, mindezzel a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét okozva. A Tv. következő rendelkezései valósítanak meg a panaszosok szerint a tulajdonosi pozícióba történő alaptörvény-ellenes beavatkozást:
- a) A Tv. 5. §-a és 16. §-a, mivel megszüntetik az önkéntes intézményvédelmi alapokat és vagyonuk az SZHISZ-re száll.
 - b) A Tv. 12. § (2)–(3) bekezdései, mert leszűkítik a Takarékbank részvényesi körét, s korlátozzák a Tv. hatályba lépése előtt jogszerűen részvényt szerzők jogait.
 - c) A Tv. 13. § (4) bekezdése (minden takarékbanki részvényes csak egyfajta elsőbbségi részvénnel rendelkezhet) és ezzel összefüggésben a 19. § (3) bekezdése (a „B” sorozatú szavazatsőbbbségi részvények kötelező letétbe helyezése, s az új, „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételének kötelezettsége), valamint a 20. § (11) bekezdése (a „B” sorozatú részvénnel való szavazás kizártsága). Az indítványozók sérelmezik, hogy a korábbi, „B” sorozatú elsőbbségi részvények helyett kötelesek átvenni az új sorozatú elsőbbségi részvényeket, a Tv. azonban nem szól az ezekhez az új részvényekhez fűződő jogokról.
 - d) A Tv. 14. § (3) bekezdése (a takarékbanki részvényekre vonatkozó rendelkezési jog korlátozása), mivel – az indítványozók álláspontja szerint – ez a rendelkezés nem egyeztethető össze a polgári jogi tulajdonjog tárgya feletti szabad rendelkezési joggal.
 - e) A Tv. 14. § (4) bekezdése, mivel olyan esetekben teszi lehetővé a szövetkezeti hitelintézetek takarékbanki részvényesi jogainak korlátozását, amelyek a Takarékbanktól – tehát a tulajdonolt szervezettől magától – függenek (pl. a tőke megfelelés nem éri el a Takarékbank által előírt szintet, a szövetkezet nem teljesítette a Takarékbank utasítását), ez pedig visszás helyzetet eredményez.
 - f) A Tv. 20. § (10) bekezdése [a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (a továbbiakban: MFB) vételi joga Takarékbank-részvényre vonatkozóan többek között akkor, ha a Takarékbank új – az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szövegű – alapszabályát a részvényes nem szavazza meg (vagy tartózkodik, esetleg távol marad a szavazástól)] az indítványozók szerint kiüresíti a tulajdonhoz kapcsolódó részvényesi jogok szabad gyakorlásának lehetőségét. A rendelkezés ugyanis azt jelenti, hogy a Takarékbank tulajdoni arányainak megváltoztatását követően a kisebbségben maradt részvényesek még a működési szabályok megalkotásakor sem szavazhatnak meggyőződésüknek, érdekeiknek megfelelően, autonóm módon.

- [7] 2.2. Az indítványozók kisajátításnak tartják a Takarékbankban végrehajtott tőkeemelést (az ennek során kibocsátott összes törzsrészcényt az állami tulajdonban álló Magyar Posta Zrt. jegyezheti le névértéken), mivel ennek eredményeképpen az állam tulajdonában álló szervezetek (az MFB és a Magyar Posta) együttesen többségi tulajdonosi pozícióba kerülnek. Sérelmezik, hogy bizonyos takarékbanki részvényesek a Tv. alapján a továbbiakban már nem lehetnek részvényesek (illetve részvényesi jogukat nem gyakorolhatják), továbbá, hogy a jogszabály emellett több olyan esetet is szabályoz, melynek bekövetkezése esetében a részvényesek takarékbanki részvényeiket el is veszít(het)ik. E körben a Tv. következő rendelkezéseit kifogásolják: 13. § (3)–(4) bekezdés (elsőbbségi részvényre vonatkozó szabályok); 19. § (6) bekezdés [a Tv. 12. § (2) bekezdésében nem szereplő részvényes elsőbbségi részvényeit köteles letétbe helyezni, s azok helyett nem kap az új sorozatú elsőbbségi részvényekből]; 19. § (11) bekezdés (az a hitelintézet, melynek a szövetkezetiből nem szövetkezeti hitelintézetté váló átalakulása folyamatban van, köteles átruházni minden Takarékbank részvényét az MFB-re); 20. § (2) bekezdés (takarékbanki tőkeemelés), (9) bekezdés (elidegenítési tilalom), (10) bekezdés (MFB vételi joga azon részvényes Takarékbank-részvényeire, aki az új alapszabályt nem szavazza meg/tartózkodik/távol marad a szavazástól), (11) bekezdés (a „B” sorozatú elsőbbségi részvényeket lényegében el „kell” adni az MFB-nek, mivel kötelező a „C” típusú részvény átvétele, és egy részvényesnek csak egyfajta elsőbbségi részvénye lehet). Az indítványozók hangsúlyozzák, hogy a kisajátításnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében írt feltételei nem állnak fenn, mert sem közérdekűség, sem pedig kivételesség nem áll fenn. A közérdek hiányát támasztja alá – érvelnek – a Magyar Posta és az MFB fogalom-meghatározása is: az 1. § (1) bekezdés o) és t) pontjai alapján bármely gazdasági társaság (függetlenül annak tulajdonosi körétől), amelyben a Tv. hatálybalépése után a Magyar Posta, illetve az MFB – bármilyen mértékű – tulajdoni részesedést szerez vagy tulajdonnal rendelkezik, Takarékbank-részvényes lehet. Tehát a kisajátított vagyon „a Tv. rendelkezéseiből eredően magánérdeket is szolgál/szolgálhat”.
- [8] Kérelmük alátámasztására hangsúlyozzák: a Magyar Posta tőkeemelés utáni részesedése a névértéken történő tőkeemelés miatt nem reális, hiszen a Takarékbank alaptőkéje a tőkeemelés során 3,34 milliárdra emelkedik, de a saját tőkéje ennél sokkal több, kb. 15,6 milliárd forint. A Magyar Postára a társaság saját tőkéjéből – mivel az alaptőke-emeléssel kb. 19%-os tulajdonos lesz – mintegy 3,1 milliárd Ft jut, holott az alaptőke-emelés során csak 655 millió Ft-ot fizet. Ez a tény a tőkeemelés előtti törzsrészvényesek tulajdonának kártalanítás nélküli elvonását jelenti. Az indítványozók továbbá felhívják a figyelmet a Tv. preambuluma is, mely szerint a Magyar Állam a szektorban megszerzett tulajdonosi pozícióját „megfelelő időn belül értékesíteni kívánja, ha az általa elindított pozitív folyamatokat visszafordíthatatlannak látja”. Ez a megfogalmazás – különösen az, hogy a jövőbeli vevő személyével kapcsolatban semmilyen feltétel nem került meghatározásra, az lehet magánszemély vagy akár a szövetkezeti hitelintézetek versenytársa is – arra utal, hogy a tulajdonelvonás nem közérdekből történik, a kisajátított vagyon „magánérdeket szolgál/szolgálhat”.
- [9] 2.3. A Tv. preambuluma szerint az állam a megszerzett takarékbanki részesedést később továbbértékesíti, ugyanakkor bizonytalan, hogy kinek. Mindez azért elfogadhatatlan az indítványozók meggyőződése szerint, mert a Takarékbank többségi tulajdonosának – a Takarékbanknak a szövetkezeti hitelintézetek feletti ellenőrzési, közvetett irányítási jogosítványai okán – jelentős befolyása lesz a teljes szövetkezeti hitelintézeti szektor működésére. A gazdasági szereplők autonómiájába azonban beletartozik az önálló gazdasági tevékenység, a Tv. azonban ezt nem tartja tiszteletben, s ezáltal sérül a vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny [Alaptörvény M) cikk, XII. cikk]. Az e körben támadott rendelkezések a következők:
- a) A Tv. 15. § (3)–(4) bekezdése [Takarékbank ellenőrzési, utasításadási joga, szankciók] lényegében hatósági eszközöket ad a Takarékbanknak úgy, hogy a Takarékbank tulajdonképpen részben a szövetkezeteké („A tulajdon utasítja a tulajdonost.” – hangzik az érvelés), s a Takarékbank döntéshozóit nem a szövetkezetek választják.
- b) A Tv. 18. § (7) bekezdése [kötelező bankszámlavezetés a Takarékbanknál, összefüggésben a 15. § (9) bekezdésével] nem egyeztethető össze a gazdasági verseny szabadságával – melynek a szerződési szabadság is a része –, mert megszünteti a piaci versenyt ezen a területen.
- c) A Tv. 14. § (3) bekezdése (a Takarékbank részvényeivel való rendelkezés korlátozása) a tulajdonhoz való jogon túlmenően a vállalkozás szabadságát is sérti az indítványozók szerint.
- Az indítványozók utalnak arra is, miszerint sérti a vállalkozás szabadságát az is, hogy az SZHISZ-ben való tagság nélkül nem lehet szövetkezeti hitelintézetet alapítani és működtetni. Ezzel kapcsolatban azonban Tv.-i rendelkezést nem jelölnek meg.

- [10] 2.4. Az indítványozók diszkriminatívnak [az Alaptörvény XV. cikkét sértőnek] tartják a Tv. egyes rendelkezéseit a következők szerint:
- a) A Tv. 1. § (1) bekezdés *t)* pontja olyan pénzügyi intézményeket is szövetkezeti hitelintézetnek minősít, amelyek nem szövetkezeti formában működnek (pl. bankok), bár tény, hogy a Tv. által megszüntetett önkéntes intézményvédelmi alapok tagjai voltak. Számukra is kötelező tehát az integrációban való részvétel, s vonatkozásukban is alkalmazhatók a Tv.-ben meghatározott esetleges szankciók, holott a velük azonos formában működő más pénzügyi intézményekre (tehát más bankokra) ilyen előírások nem vonatkoznak.
 - b) A Tv. 12. § (3) bekezdése alapján azok a takarékbanki részvényesek, akik nem tartoznak a 12. § (2) bekezdése szerinti körbe, bár törzsrészvényeiket megtarthatják, nem gyakorolhatják részvényesi jogait (pl. az OTSZ), ami alkotmányellenes különbségtételt jelent a részvényesek – mint a tulajdon homogén csoportot képező alanyai – között.
 - c) A Tv. 14. § (4) bekezdése (takarékbanki részvényesi jogok gyakorlásának korlátozása) nem vonatkozik a Magyar Postára és az MFB-re, holott ők is részvényesek.
 - d) A Tv. 18. § (6) bekezdése [„hitelezési mutatója rossz” fogalom meghatározása] olyan szinthez köti az ún. „válsághelyzet” megállapíthatóságát a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában, mely jelenleg a bankrendszer egészében ennél rosszabb és növekvő tendenciát mutat, tehát a bankrendszer átlagos működésénél jobb működési szintet vár el a Tv. a szövetkezeti hitelintézetektől. A rendelkezés jelentősége abban áll, hogy a szövetkezeti hitelintézet válsághelyzete különböző intézkedésekre adhat okot [pl. 15. § (7) bekezdés].
 - e) A Tv. 20. § (2) bekezdése (a szövetkezeti hitelintézetek által át nem vett „C” sorozatú elsőbbségi részvényeket az MFB jogosult és köteles átvenni) és (11) bekezdése (a szövetkezeti hitelintézeteknek a „B” típusú elsőbbségi részvényekre vonatkozó eladási joga – a szabályozásból következően: kötelezettsége – az MFB részére) az általános szabállyal [13. § (4) bekezdés] ellentétesen kizárólag az MFB-nek mégis lehetőséget biztosít arra, hogy egyszerre rendelkezzen „B” és „C” típusú elsőbbségi részvénnel is a Takarékbankban.
 - f) A Tv. 20. § (9) bekezdésében szabályozott Takarékbank-részvény elidegenítési tilalom csak a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozik, a szintén részvényes MFB-re és a Magyar Postára viszont nem.
- [11] 2.5. Az indítványozók az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének [a munka és foglalkozás szabad megválasztása] a sérelmét is állítják azért, mert a Tv. a Takarékbank igazgatóságának jogokat biztosít a szövetkezeti hitelintézetek vezető tisztségviselőinek megválasztását, illetve eltávolítását illetően [15. § (4) bekezdés *a)* pont, 15. § (12) bekezdés]. A Tv. továbbá megszünteti a Takarékbank vezető tisztségviselőinek munkaviszonyát, illetve a megbízási jogviszonyát [19. § (9) bekezdés]. Az indítványozók rámutatnak, hogy a Takarékbank – legalábbis részben – a szövetkezeti hitelintézetek tulajdonában áll, a szövetkezeti hitelintézetek vezető tisztségviselői tehát a Takarékbank tulajdonosainak a képviselői, így valójában a „tulajdon fogja irányítani a tulajdonost”. Ráadásul a Tv. objektív feltételek meghatározása nélkül teszi lehetővé a vezető tisztségviselők visszahívását. A vezető tisztségviselők megválasztása és elmozdítása más törvények (2006. évi X. törvény a szövetkezetekről, 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról, 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről) szerint egyéb testületek, személyek feladata. A Takarékbank vezető tisztségviselői megbízatásának törvény általi megszüntetése nélkülözi a munkajogi garanciákat. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését sértőnek vélik a panaszosok emellett a Tv. 15. § (4) bekezdés *b)* pontját is, mivel ha a szövetkezeti hitelintézetet kizárják az SZHISZ-ből, akkor elveszti a működési engedélyét – hiszen a tagság a szektorban kötelező –, ami miatt munkahelyek szűnhetnek meg.
- [12] 2.6. Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmét látják abban, hogy a Tv. szerint a Takarékbank utasításokat adhat a szövetkezeti hitelintézeteknek, és az utasítások be nem tartása különböző szankciókat vonhat maga után [15. § (3)–(4) bekezdések], azonban a Tv. jogorvoslatot nem biztosít e körben. A Tv. 18. § (4) bekezdése [a Tv. alkalmazása során a Felügyelet (Magyar Nemzeti Bank) határozatait esetleges jogorvoslati kérelemtől függetlenül végrehajthatók] pedig azért sérti az Alaptörvényt, mert az azonnali végrehajthatóság lehetetlenné teszi a később esetlegesen jogsértővé minősített intézkedés előtti állapot helyreállítását.
- [13] 2.7. Az indítványozók több különböző rendelkezéssel összefüggésben állítják a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] sérelmét [13. § (4) bekezdés, 18. § (2) bekezdés, 19. § (3) bekezdés *a)* pont, 20. § (3), (7) és (11) bekezdés], hivatkozva az egymásnak ellentmondó szabályozási tartalomra. Emellett azt is sérelmezik, hogy a Takarékbank utasításadási jog esetében nincsenek eljárási garanciák.

- [14] 2.8. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk] sérti az indítványozók véleménye szerint a Takarékbanknak a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó utasításadási joga [az indítványozók tévesen a Tv. 15. § (12) bekezdését jelölték meg e körben a (3)–(4) bekezdés helyett], továbbá a 18. § (4) bekezdése (az MNB határozatainak azonnali végrehajthatósága), valamint a 16. §-a (az intézményvédelmi alapok jogutódlásának szabályai). Az indítványozók érdemi indokolást azonban nem terjesztettek elő, csupán arra hivatkoztak, hogy a „pártatlanság érvényesülését sérti az olyan jogintézmény/jog, amely az egyik érintett számára többlet-jogokat biztosít a másik fél hátrányára”.
- [15] 2.9. Az indítványozók – megsemmisítési kérelem nélkül – a Tv. preambulát (és indokolását is) az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe (jó hírnév védelme) ütközőnek tartják, mivel az ott található megfogalmazásokat olyan általánosításoknak tartják, amelyek nem veszik figyelembe a takarékszövetkezetek valós mutatóit, prudenciális helyzetét, különös tekintettel az eddig működő, önkéntes intézményvédelmi alapoknak köszönhető működési biztonságra. Az állami beavatkozás ténye megingatja a szektorba vetett bizalmat, hamis színben tünteti fel az OTSZ tagszervezeteit – érvelnek.
- [16] 2.10. Az indítványozók szerint a Tv. számos rendelkezése nemzetközi jogba ütközik [és ezáltal sérti az Alaptörvény Q) cikkét], valamint ellentétes az Európai Unió jogával [tehát az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével is].
- [17] E körben a következő indokolást terjesztették elő. A Tv. több – korábban említett – rendelkezése diszkriminatív, ezért ellentétes az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2–3. cikkével. A Tv. támadott rendelkezéseivel „távolodik a közösségi jogtól”, ezért sérül az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében írt lojalitási klauzula is. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 8. cikke (egyenlőtlenségek kiküszöbölésére törekszik az Unió) és 10. cikke (megkülönböztetés elleni fellépés) is sérül a Tv. diszkriminatív rendelkezései által. A Tv. a működési engedély feltételeként szabályozza az SZHISZ-tagságot és a „C” típusú elsőbbségi takarékbanki részvény átvételét, illetve az SZHISZ-nek – a feltételek meghatározása nélkül – döntési jogkört biztosít a tagok felvétele/kizárása tárgyában, ami ellentétes az EUMSZ 50. cikkének (2) bekezdésével (letelepedés szabadsága). A szolgáltatásnyújtás szabadságát (EUMSZ 56. cikk) sérti a Takarékbanknak a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában fennálló utasításadási joga és az SZHISZ felügyeleti és intézkedési jogköre. Erőfölénnyel való visszaélésnek tekinthetők – így sértik az EUMSZ 102. cikkét – a Takarékbank számára a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában biztosított jogosítványok. Az EUMSZ tiltott állami támogatásokról szóló 107. cikke is sérül: a Takarékbank tőkeemelése során kibocsátott törzsrészvényeket csak az állami tulajdonú Magyar Posta veheti át, a többi részvényes nem [Tv. 20. § (2) és (7) bekezdés], ráadásul a részvényátvétel névértéken történik, míg a jelenlegi részvényesek kb. 500%-os árfolyamon jegyezhettek korábban átváltoztatható kötvényt. Az indítványozók a fenti okok miatt hivatkoznak az Európai Unió Alapjogi Chartájának a sérelmére is (17. cikk: tulajdonhoz való jog, 16. cikk: vállalkozás szabadsága, 15. cikk: munkavállaláshoz való jog, 20. cikk: egyenlő bánásmód, 47. cikk: hatékony jogorvoslat és tisztességes eljárás). Továbbá szerintük a Tv. 18. § (6) bekezdése nem felel meg a 2006/48/EK irányelvnek [Az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK irányelve (2006. június 14.) a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról], amely a hitelintézetek számára egyenlő versenyfeltételek megteremtését írja elő (a „hitelezési mutatója rossz” fogalomban meghatározott mutató viszont jobb működést vár el a szövetkezeti hitelintézetektől, mint a bankszektor többi szereplőjétől). Ezen kívül a Tv. 15. § (9) bekezdése szerint a szövetkezeti hitelintézetek bankszámlájukat kizárólag a Takarékbanknál vezethetik, ami szintén kizárja a versenyt. A Tv. deklarálja az összevont alapú felügyeletet [Tv. 1. § (6) bekezdés], de az indítványozók szerint ennek a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben írt feltételei nem állnak fenn. A Tv. 3. § (2) bekezdése a működési engedély kiadásához olyan feltételeket ír elő, amelyeket más tagállamban honos szervezetek nem tudnak teljesíteni. E két utóbbi probléma miatt a Tv. nem felel meg az irányelv preambulájában foglaltaknak. Szintén az irányelv preambulájának sérelmét jelenti, hogy a Tv. „nem ismeri el kölcsönösen a más tagállami székhellyel folytatott azonos tevékenységeket”. A Tv. 3. § (2) bekezdése és 17. § (1) bekezdése az említett irányelvben foglaltaknál többletfeltételeket ír elő a működési engedély kiadásához. Végezetül a jelenlegi részvényesek részvényátvételre vonatkozó elsőbbségi jogának kizárása sérti a 77/91/EGK irányelv [A Tanács második irányelve (1976. december 13.) a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról] 29. cikkének

(1) bekezdését, emellett a Tv. számos rendelkezése sérti az irányelv 42. cikkében foglalt egyenlő bánásmód követelményét.

- [18] 2.11. Az indítványozók a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezéseinek be nem tartását is állítják. E körben a felkészülési idő hiányát sérelmezik, továbbá hivatkoznak a jogrendszerbe illeszkedés, a hatásvizsgálat, illetve a véleményezési eljárás hiányára. Az indítványozók a Jat. sérelmén keresztül az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének a sérelmét látják megvalósulni, mivel ezen alaptörvényi előírás szerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az egyik magánszemély indítványozó a többiekétől eltérő kérelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állítja a véleményezési eljárás hiányára, és – a Tv. több rendelkezésével összefüggésben – az ellentmondó szabályozási tartalomra, valamint a normavilágosság sérelmére hivatkozással.
- [19] 3. A részvénytársasági formában működő bankok és részvényeseik által közösen benyújtott alkotmányjogi panasz a következő indokok miatt kéri a Tv. egyes rendelkezéseinek (illetve a törvény egészének) a megsemmisítését.
- [20] 3.1. Az indítvány szerint a Tv. az érintett bankoknak (illetve részvényeseiknek) az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból eredő cselekvési autonómiáját, valamint az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében foglalt egyesülési jogát sérti, mivel megszünteti az eddig önkéntes alapokon nyugvó integrációt (valamint az ehhez kapcsolódóan működő intézményvédelmi alapokat), és a Tv. szerinti szövetkezeti hitelintézeteket – valamint az indítványozó bankokat is – egy államilag létrehozott integrációba kényszeríti. A kilépés csak elvi lehetőség, mivel az a meglévő működési engedély elvesztésével jár. E körben a Tv. 1. § (1) bekezdés e) és t) pontját (a Tv. személyi hatálya), az 1. § (2)–(3) bekezdését (kötelező integráció), 3. §-át (az SZHISZ tagjai, a tagok működési engedélyének feltételei), 5. §-át (az önkéntes intézményvédelmi alapok megszüntetése), 11. § (7) bekezdését (az SZHISZ-ből való kilépés szabályai), 18. § (3) bekezdését (a Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés hatályvesztésének kimondása) és 19. § (4) bekezdését (ex lege integrációs szervezeti tagság) támadják.
- [21] 3.2. A vállalkozáshoz való jogot [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérti a panaszosok szerint a Tv. 11. § (1) bekezdése (az SZHISZ igazgatósága a tagokra kötelező szabályzatot fogad el), 15. § (2) bekezdése (a Takarékbank a szövetkezeti hitelintézetekre kötelező szabályzatokat fogad el), 15. § (3) bekezdése (Takarékbank ellenőrzési, utasításadási jogosultsága), 15. § (4) bekezdése (szövetkezeti hitelintézetek szankcionálása a takarékbanki utasítások be nem tartása vagy nem a jogszabályoknak, illetve a szabályzatoknak megfelelő működés esetében), 15. § (7) bekezdése (intézkedési lehetőségek válsághelyzetben lévő szövetkezeti hitelintézet esetében), (9) bekezdése (kötelező számlavezetés a Takarékbanknál), (10) bekezdése (egységes informatikai rendszer), (11) bekezdése (szövetkezeti hitelintézet beszámolójának elfogadásához szükség van a Takarékbank előzetes jóváhagyására), (12) bekezdése (a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez szükség van a Takarékbank igazgatóságának, illetve az SZHISZ-nek az előzetes hozzájárulására), (16) bekezdése (Takarékbank joga, hogy az SZHISZ tagjainak eszközeit, illetve kötelezettségeit időről-időre átvizsgálja), 18. § (7) bekezdése (Takarékbankon kívül vezetett bankszámlaszerződések felmondási kötelezettsége), 19. § (2) bekezdése (szövetkezeti hitelintézetek működésével, döntéshozatali szabadságával kapcsolatos korlátozások), 19. § (3) bekezdés (a Tv.-nek megfelelő, új működési engedély megszerzésének kötelezettsége a szövetkezeti hitelintézetek számára, illetve új alapszabály/alapító okirat elfogadásának kötelezettsége), és a 19. § (5) bekezdése (szövetkezeti hitelintézet eszközeinek és kötelezettségeinek átvizsgálása). Az indítványozók véleménye szerint e rendelkezések gyakorlatilag felszámolják az indítványozó bankok és azok részvényeseinek autonómiáját, működési, gazdálkodási önállóságát, és ezzel jelentős mértékben korlátozzák vállalkozáshoz való jogukat.
- [22] 3.3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot sérti a Tv., mivel az a Takarékbank részvényeseinek „jogfosztását, lényegében a Takarékbank államosítását” eredményezi. A Tv. olyan – az állam irányítása alatt álló – integrációt hoz létre – szól az érvelés –, amely lényegében felszámolja a kényszerintegrált hitelintézetek, köztük az indítványozó bankok jogi, gazdálkodási és működési önállóságát, kiüresíti vagy jelentősen korlátozza a részvényesek jogait. A Tv. elvonja az érintett hitelintézetek – autonóm jogi személyek – vállalatirányítási jogait, így azok kényszerűen nem csupán az SZHISZ tagjaivá, hanem lényegében

a Takarékbank – egy, az állam által irányított, országos hálózattal rendelkező szervezet – fiókjaiává válnak. Az állam ugyanis az MFB révén döntő pozícióba került az intézményvédelmi alapok jogutódjaként létrehozott SZHISZ-ben, valamint az MFB és a Magyar Posta révén a Takarékbankban, és ezeken keresztül erős kontrollt gyakorol a kényszerintegrált hitelintézetek felett. Ennek során a Tv. alapvetően átrendezi a tulajdonviszonyokat, gyakorlatilag elvonja az indítványozók tulajdonát, az azzal való rendelkezés jogát, az intézményvédelmi alapok és a Takarékbank tekintetében a tulajdonosok vagyonának államosítását valósítja meg.

- [23] A panaszosok álláspontja szerint a Tv. következő rendelkezései sértik a tulajdonhoz való jogot: 1. § (4) bekezdés (szövetkezeti hitelintézetek egyetemleges felelőssége), (5) bekezdés (összevont alapú működés, szavazoló tőke allokációja), 4. § (1)–(2) bekezdése (SZHISZ induló vagyona), 6. § (3)–(4) bekezdése (vagyonai hozzájárulás arányában biztosított szavazati jog az SZHISZ közgyűlésén), 11. § (1) bekezdés (az SZHISZ igazgatósága a tagokra kötelező szabályzatokat fogad el), (7)–(8) bekezdés (az SZHISZ-ből való kilépés szabályai), 12. § (2) bekezdés (Takarékbank részvényesi köre), 13. § (2) bekezdés (Magyar Posta részvénytulajdonosi a Takarékbankban), (3) bekezdés (szövetkezeti hitelintézetek „C” sorozatú elsőbbségi részvénytulajdonosi a Takarékbankban), 14. § (Takarékbank alapszabályának elfogadása, a takarékbanki részvényekkel való rendelkezés korlátozása, részvényesi jogok gyakorlásának korlátozása), 15. § (2) bekezdés (a Takarékbank a szövetkezeti hitelintézetekre kötelező szabályzatokat fogad el), 15. § (3) bekezdés (Takarékbank ellenőrzési és utasításadási joga), 15. § (4) bekezdés (szövetkezeti hitelintézetek szankcionálása a takarékbanki utasítások be nem tartása vagy nem a jogszabályoknak, illetve a szabályzatoknak megfelelő működés esetében), (7) bekezdés (válsághelyzetben lévő szövetkezeti hitelintézettel szembeni intézkedési lehetőségek), (9) bekezdés (kötelező számlavezetés a Takarékbanknál), (10) bekezdés (egységes informatikai rendszer), (11) bekezdés (szövetkezeti hitelintézet beszámolójának elfogadásához szükség van a Takarékbank előzetes jóváhagyására), (12) bekezdés (a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez szükség van a Takarékbank igazgatóságának, illetve az SZHISZ előzetes hozzájárulására), (13) bekezdés (takarékbanki részvényesi jogok felfüggesztésének esetei), (16) bekezdés (Takarékbank joga, hogy az SZHISZ tagjainak eszközeit, illetve kötelezettségeit időről-időre átvizsgálja), 19. § (1) bekezdés (SZHISZ első igazgatóságának megbízása), (2) bekezdés (szövetkezeti hitelintézetek működésével, döntéshozatali szabadságával kapcsolatos korlátozások), (3) bekezdés a)–c) pontok (a Tv.-nek megfelelő, új működési engedély megszerzésének kötelezettsége a szövetkezeti hitelintézetek számára, illetve új alapszabály/alapító okirat elfogadásának kötelezettsége), (5) bekezdés (szövetkezeti hitelintézet eszközeinek és kötelezettségeinek átvizsgálása), (8)–(9) bekezdés (a Takarékbank vezető tisztségviselőinek felfüggesztése, megbízatásuk megszüntetése), 20. § (1) bekezdés (MFB és Magyar Posta által szerzett jogok, illetve a „B” sorozatú elsőbbségi részvények ellenértékének megállapítására vonatkozó szabályok), (2)–(3), (6)–(7), (10)–(11), (14) bekezdései (a Takarékbank alaptőkéjének megemelésével kapcsolatos szabályok).
- [24] Az indítványozók sérelmezik a korábbi önkéntes intézményvédelmi alapok törvénnyel történő megszüntetését és annak módját is. Rámutatnak, hogy például az Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alapban (a továbbiakban: OTIVA) minden tag egy szavazattal rendelkezett, az SZHISZ-ben viszont a szavazati jog a vagyonai hozzájáruláshoz igazodik, miközben a Tv.-ből nem világos például az MFB vagyonai hozzájárulásának mértéke (így félő, hogy a hitelintézeti tagok az MFB-hez képest kisebbségbe kerülnek, s nem lesz beleszólásuk a szervezet működésébe). Az MFB túlsúlyára utal, hogy az SZHISZ első igazgatóságának a tagjait az MFB nevezhette ki, s az alapszabályt ez az igazgatóság fogadta el. Az MFB esetleges többségi pozíciója mellett ennek megváltoztatására nincs esély. Az indítványozók rámutatnak, hogy az állam az MFB-n keresztül teljes mértékben irányítja az SZHISZ-t, s így végső soron az integrált hitelintézeteket is, mivel az SZHISZ számára a Tv. jelentős irányítási, ellenőrzési jogokat biztosít (a hitelintézetek kötelesek az SZHISZ által rendelkezésükre bocsátott minta szerinti új alapszabályt elfogadni, a Szervezet számukra kötelező szabályzatokat alkothat, stb.). Hasonló folyamatok figyelhetők meg a Takarékbanknál is: a tulajdonosi – részvényesi – viszonyok egyoldalú átrendezésével – felülírva többek között a részvényeseknek az alaptőke-emelés során a részvényátvételre vonatkozó elsőbbségi jogát is – az állam a Magyar Postán és az MFB-n keresztül átvette a Takarékbank irányítását. A Takarékbank pedig – az SZHISZ-hez hasonlóan – jelentős jogosítványokat kap az integrált hitelintézetek vonatkozásában.
- [25] A Magyar Posta – jelentős nyereségre szert téve – névértéken jegyezhetné le az alaptőke-emelés során kibocsátott Takarékbank-törzsrészvényeket. Ezáltal romlott a Takarékbankban a jegyzett tőke – saját tőke arány, ami csökkentette a korábbi részvényesek részvényeinek értékét. A Takarékbank új alapszabályát a részvényeseknek a Tv. szerint kötelező volt megszavazniuk (különben elvesztették volna működési engedélyüket, illetve Takarékbank-részvényeiket is). Az indítványozók sérelmezik a „B” típusú elsőbbségi részvények „C” típusúra cserélését is, mivel ez utóbbi jelentősen kevesebb jogot biztosít tulajdonosainak (pl. alapszabály-módosítás, felügye-

lő-bizottsági tagok megválasztása tekintetében). Ráadásul a „B” sorozatú elsőbbségi részvények az MFB-hez kerültek, mely most egyedül gyakorolja az ahhoz fűződő jogokat. A Takarékbank korábbi alapszabálya szerint bizonyos döntésekhez „háromnegyedes többség volt szükséges”, a Tv. nyomán ez megszűnik, minden esetben elegendő az egyszerű többség, így az állam a Magyar Postán és az MFB-n keresztül teljes kontrollt gyakorol a Takarékbank felett. Az indítványozók alaptörvény-ellenesnek tartják, hogy a Tv. több vonatkozásban korlátozza a Takarékbank-részvényekkel való rendelkezés jogát, illetve a részvényesi jogok gyakorlását.

- [26] Az indítványozók rámutatnak, hogy a Tv. által létrehozott egyetemleges felelősségi konstrukció „felszámolja a jogi személyiség alapvető feltételét képező, saját, elkülönült vagyon létét, vagyoni, gazdasági értelemben az integráció tagjait egyetlen egységgé teszi”. Az integrációból való kilépés lehetősége pedig illuzórikus, hiszen ebben az esetben új működési engedélyt kellene kérniük, ennek megszerzésére viszont (a tőkekövetelmények fennállására vonatkozó feltételek, illetve az új működési engedély megszerzésének határidejére vonatkozó szabályok alapján) valóban nincs lehetőség.
- [27] 3.4. Az indítványozók szerint a jogalkotó diszkriminatív szabályozást alkotott, amikor a kötelező integrációt a szövetkezeti hitelintézeteken kívül – önkényesen, indok nélkül – kiterjesztette azokra a részvénytársasági formában működő bankokra is [Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pontja, összefüggésben az *e*) és a *q*) pontokkal is], melyek a három megjelölt, önkéntes intézményvédelmi alapnak tagjai. A Tv. szerintük egyrészt indok nélkül kezeli az indítványozó bankokat a szövetkezeti hitelintézetekkel azonos módon, figyelmen kívül hagyva jellemzőiket, helyzetüket, és azt a tényt is, hogy egyéb jogszabályok minden vonatkozásban eltérően kezelik őket a szövetkezeti hitelintézetektől. Önmagában az, hogy egy bank korábban szövetkezeti formában működött, s – önkéntesen – tagja maradt valamely szövetkezeti intézményvédelmi alapnak, nem elfogadható indok a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának rájuk való kiterjesztésére [Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pont]. Másrészt szintén a szabályozás önkényességét támasztja alá az is, hogy a jogalkotó az integrációs kényszer alól viszont mentesítette azokat a szövetkezeti hitelintézeteket, melyeknek átalakulási kérelme a Tv. hatályba lépésekor folyamatban volt, holott e szövetkezetek és az indítványozók között egyedül a szövetkezeti formából más működési formába való átalakulás időpontja a különbség (az indítványozók már a Tv. hatályba lépése előtt bankká alakultak) [Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pont, összefüggésben a felhívott *e*) ponttal]. Harmadrészt az indítványozók azt is sérelmezik, hogy az integráció csak azokra a már nem szövetkezeti formában működő hitelintézetekre terjed ki, amelyek a Tv.-ben megjelölt három intézményvédelmi alapnak a tagjai, ugyanakkor négy intézményvédelmi alap létezik (létezett), tehát a jogalkotó e körben is indokolatlan különbségtételt alkalmazott [Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pont, összefüggésben felhívott *q*) ponttal].
- [28] 3.5. A Tv. 15. § (4) és (17) bekezdése (Takarékbank utasításadási jogával kapcsolatos szabályok), 18. § (4) bekezdése (a Magyar Nemzeti Bank határozatainak jogorvoslati kérelemről független azonnali végrehajthatósága) és 20. § (12) bekezdése (SZHISZ igazgatóságának határozata a Takarékbank részvényesei részvényesi jogainak felfüggesztésével összefüggésben) sérti az indítványozó bankok szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljáráshoz való jogot és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való jogot.
- [29] Az indítványozók szerint a Tv. alapján lényegében hatósági határozatnak lehet tekinteni a Takarékbanknak és az SZHISZ-nek az integrált hitelintézetek vonatkozásában szabályozott döntési jogosultságait. A határozatok meghozatalára azonban úgy kerül sor, hogy annak során nem érvényesülnek a tisztességes eljárás követelményei, arra nem vonatkoznak sem a közigazgatási hatósági eljárás, sem más egyéb, jogilag szabályozott eljárás szabályai, átláthatatlanul, ellenőrizhetetlenül, ismeretlen szabályok szerint születnek a döntések, amelyekkel szemben semmilyen jogorvoslat nem áll a rendelkezésre. A Magyar Nemzeti Bank határozatával szembeni jogorvoslat pedig az azonnali végrehajthatóság miatt nem hatékony.
- [30] 3.6. Az indítványozók rámutatnak, hogy a jogalkotó „általános jellegű, gazdaságpolitikainak tekinthető érvekkel próbálja legitimálni a jogkorlátozásokat, [...] Politikai szempontok, célok, törekvések azonban [...] alapjog korlátozását nem tudják legitimé tenni” az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján. A Tv. preambulumban – illetve a törvényjavaslat indoklásában – megjelölt indokokat (pl. a szektor tőkeellátottsága, szolgáltatási szintje, stb.) semmilyen tény nem támasztja alá, sőt, a szektor az elmúlt években folyamatos fejlődést produkált, a szövetkezeti hitelintézetek stabilak, tőkeellátottságuk a nyilvánosság számára is elérhető információk alapján (pl. PSZÁF-jelentések) megfelelő, működésük nyereséges. Az egyes szövetkezeteknél kialakuló esetleges prob-

lémák nem veszélyeztetik a rendszer egészét, tehát nem állt fenn olyan vészhelyzet, mely ilyen szintű állami beavatkozást tett volna szükségessé. A szektor sem a magyar gazdaság, sem a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából nem jelentett kockázatot. Az indítványozó bankok továbbá még a szövetkezeti hitelintézetek átlagánál is eredményesebben működnek, tehát rájuk még ezért sem volt indokolt kiterjeszteni az integrációt. Az indítványozók megítélése szerint tehát a Tv. célja csupán egy új, állami irányítás alatt működő szervezet létrehozása volt.

- [31] Összefoglalva: az indítványozók szerint az alapjog-korlátozásnak nincs elfogadható indoka, a Tv. preambulumban írtak szerinti „átmenetiség”-et semmi nem támasztja alá (a Tv. nem rendelkezik az állami beavatkozás pontos időtartamáról, sem arról, hogy ezt követően visszaállítja-e a Tv.-t megelőző állapotokat), a Tv. nem rendelkezik a „jogfosztás” ellentételezéséről, továbbá az integrációból történő kilépést is gyakorlatilag lehetetlenné teszi.
- [32] 3.7. Az indítványozók hivatkoznak továbbá a Tv. közjogi érvénytelenségére is. Megítélésük szerint az előzetes hatásvizsgálat hiánya, tehát a várható társadalmi és gazdasági hatások ismertetésének mellőzése miatt sérült a Házzsabály 97. § (2) bekezdése és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdése, és ezáltal az Alaptörvény B) cikke, illetve N) cikke is. A Tv. kivételes sürgős eljárásban történő elfogadására, tehát a Házzsabály 128/A-B. §-ainak alkalmazására indokolatlanul – visszaélészerűen – került sor, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezetett. A törvényjavaslatot továbbá rendkívüli ülészakban fogadták el, ugyanakkor a rendkívüli ülészak elrendelésére irányuló kérelemmel együtt – a Házzsabály 39. § (3) bekezdésének megsértésével – nem került benyújtásra maga a törvényjavaslat. A köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése alapján megfontolásra visszaküldte a törvényt az Országgyűlésnek (politikai vétót emelt), ugyanakkor alapvetően alkotmányossági aggályai voltak, tehát az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia. Végezetül az indítványozók a Házzsabály 47. § (1) bekezdésének sérelmét is állítják amiatt, hogy a napirendi javaslatnak a képviselők számára történt megküldése és a záróvita között nem telt el 48 óra.
- [33] Az indítványozók álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt az érintetteknek a Tv. alkalmazására való felkészüléshez (a 2013. július 12-én kihirdetett Tv. legtöbb rendelkezése másnap hatályba lépett), ami a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének] sérelmét eredményezte. A Tv. az integrációs folyamat megvalósításának lépcsőfokait is kijelölte (15, 20, 45 stb. napos határidőket szabva), az indítványozók azonban e határidőket is rendkívül rövidnek tartják.
- [34] Hivatkoznak emellett arra is, hogy a Tv. több rendelkezése sem egyértelmű, illetve egymásnak ellentmondó, ami szintén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozza.
- [35] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

- [36] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„6. cikk (4) Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

(5) Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és a (4) bekezdés szerinti jogával nem élt, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.”

III.

- [37] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.
- [38] 1. A formai feltételek teljesítése körében azt kellett megvizsgálni, hogy az alkotmányjogi panaszok határidőben érkeztek-e [Abtv. 30. §], illetve, hogy azok a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételeinek eleget tesznek-e.
- [39] 1.1. Az Abtv. 30. §-a szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A Tv. 21. §-a alapján a Tv. – néhány rendelkezés kivételével – a kihirdetését követő napon, tehát 2013. július 13-án lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszok 2013. július 23-a és október 25-e között – tehát határidőben – kerültek benyújtásra. A Tv. átfogó módosítására a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvénnyel került sor, mely 2013. november 30-án lépett hatályba. A módosításokat támadó kérelmek is az előírt 180 napos határidőn belül érkeztek.
- [40] Megjegyzendő azonban, hogy az indítványozók mindegyike támadott olyan rendelkezést is, mely panaszra benyújtásakor még nem lépett hatályba [a 15. § (2) és (4) bekezdése csak 2013. szeptember 1-jén, a 15. § (9) bekezdése pedig 2013. november 1-jén lépett hatályba]. Tekintettel arra, hogy e rendelkezések az alkotmánybírói eljárás ideje alatt hatályba léptek, a panaszok időelőttiesség miatti visszautasítására az Alkotmánybíróság nem látott okot.
- [41] A Tv. 15. § (10) bekezdését érintő panaszok elbírálására ugyanakkor nincs lehetőség. E rendelkezés ugyanis csak 2016. július 1-jén fog hatályba lépni, tehát az erre vonatkozó kérelem nem felel meg Abtv. 30. §-ának – összefüggésben a 26. § (2) bekezdésével –, időelőtti, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [42] 1.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a benyújtott panaszok az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősülnek, mivel tartalmazzák az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést, továbbá a panasz kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály(i) rendelkezések) megsemmisítésére.
- [43] 2. Az alkotmányjogi panaszok tartalmi vizsgálata során a testület az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget és a jogorvoslat kimerítését vizsgálta.
- 2.1. Az alkotmányjogi panaszt benyújtók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [44] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszok három csoportba sorolhatók:
- [45] a) Az OTSZ 1990-ben az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrehozott szakmai, gazdasági érdekképviselői tevékenységet végző társadalmi szervezet, melyet a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény

hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 58. §-a nyomán 1993-ban vettek bírói nyilvántartásba.

- [46] Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, ennél fogva nincs akadálya annak, hogy az OTSZ mint jogi személy alkotmányjogi panasszal éljen. Továbbá az Abtv. 26. § (2) bekezdése is – visszautalva az (1) bekezdésre – szintén lehetővé teszi szervezeteknek alkotmányjogi panasz benyújtását.
- [47] Az OTSZ saját nevében fordult az Alkotmánybírósághoz, tagjaitól meghatalmazást nem csatolt. Személyes és közvetlen érintettségét az ügyben egyrészt megalapozza az, hogy a Tv. 18. § (3) bekezdése alapján hatályát veszti az 1993. október 13-án megkötött, 1998. április 29. napján új tartalommal elfogadott, és azóta többször módosított Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés. A Tv. tehát megszünteti azt az integrációt, melynek egyik központi szerveként az OTSZ működött, s a rendszert teljesen új alapokra helyezi. Mindez közvetlen befolyást gyakorol az OTSZ helyzetére és működésére, mivel tevékenységének súlypontját az 1993-ban megkezdődött szövetkezeti integrációs folyamatban betöltött szerepe, s az ebben a körben a tagszövetkezetek érdekeinek védelme és képviselése érdekében ellátott feladatai képezték. Másrészt azonban az OTSZ a Takarékbank részvényese, ezért a Tv.-nek a Takarékbankra vonatkozó szabályai részvényesként közvetlenül is érintik az OTSZ-t.
- [48] b) A panaszosok között szövetkezeti hitelintézetek, illetve olyan, részvénytársasági formában működő bankok találhatók, melyekre a Tv. által bevezetett kötelező integráció kiterjed, személyes, aktuális és közvetlen érintettségük ezért kétségtelenül fennáll.
- [49] c) A panaszosok harmadik csoportját az érintett szövetkezeti hitelintézetek tagjai, illetve bankok részvényesei képezik, akik kérelmükhöz takarékszövetkezeti részjegy-másolatot vagy takarékszövetkezeti tagsági igazolást, illetve részvénykönyv-másolatot csatoltak, és hivatkoztak arra is, hogy a szóban forgó társaságok által elért eredményből osztalék formájában ők is részesednek, tehát a Tv. rendelkezései miatt őket (eddiggi jogállásukat) már most közvetlen sérelem éri.
- [50] Az indítványozók érintettsége mindezek alapján fennáll.
- [51] 2.2. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy az indítványozók részben nem saját alapjoguk sérelmére hivatkoztak, amikor a szövetkezetek, illetve a Takarékbank vezető tisztségviselőinek munkához való joga [s ezen keresztül az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állították. Továbbá azt is sérelmezték, hogy ha a Tv. rendelkezései alapján valamely szövetkezeti hitelintézet kizárnak az SZHISZ-ből, az munkahelyek megszűnéséhez vezethet. Az e körben támadott rendelkezések a következők: Tv. 15. § (4) bekezdés, (12) bekezdés, 19. § (9) bekezdés. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja értelmében azonban az indítványozók kizárólag saját, Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére alapíthatnak alkotmányjogi panaszt. Mivel a kérelmek ebben a vonatkozásban nem felelnek meg a törvényi feltételeknek, az Alkotmánybíróság azokat az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította (rendelkező rész 9. pont).
- [52] 2.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz feltétele, hogy a jogsérelem hatósági vagy bírói jogalkalmazás nélkül közvetlenül – a támadott jogszabály(i) előírás) alkalmazása vagy hatályosulása folytán – következzen be, mely ellen jogorvoslat nincs vagy jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Ez a feltétel teljesül, mert a vizsgált, a szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációját megvalósító előírások minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek. Jelen ügyben az indítványozók által állított jogsérelmet maguk a támadott jogszabályok okozzák, s a kifogásolt törvényi előírások vonatkozásában nincs a jogsérelmet elhárítani képes jogorvoslat.
- [53] 2.4. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény számos rendelkezésének – többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének – sérelmét állították. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján csak Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani. Az indítványozók a felkészülési idő hiányát sérelmezték, e tekintetben tehát nincs akadálya az érdemi vizsgálatnak, ugyanakkor az

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszban megfogalmazott – további kifogások (pl. normavilágosság, közjogi érvénytelenség) alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód. Nem tekinthető továbbá Alaptörvényben biztosított jognak az E) cikk (3) bekezdése, az M) cikk, az N) cikk, a Q) cikk, illetve az R) cikk (2) bekezdése sem. E rendelkezések alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a vonatkozásban is az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította (rendelkező rész 9. pont).

- [54] 3. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése alapján visszaküldte a törvényt az Országgyűlésnek, ugyanakkor – álláspontjuk szerint – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a köztársasági elnök említett döntésének a felülvizsgálatára (annak vizsgálatára, hogy a köztársasági elnök miért politikai és nem alkotmányossági vétót emelt), ezért az ezzel kapcsolatos indítványi elemet az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította (rendelkező rész 9. pont).

IV.

- [55] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt – a Tv. alkotmányossági szempontú vizsgálatát megelőzően – szükségesnek tartotta a szövetkezeti hitelintézeti szektor helyzetének, működési sajátosságainak, illetve a Tv. által bevezetett változásoknak az áttekintését.

- [56] 1. A szövetkezeti hitelintézeti szektor jellemzői

- [57] 1.1. A szövetkezeti hitelintézetek – mint az nevükből is következik – jellemzően szövetkezeti formában működő pénzügyi intézmények. Működésüket ennél fogva a Tv. hatályba lépése előtt elsősorban két jogszabály határozta meg: a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Sztv.) és a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.; l. különösen 5. §, 9. § és 216–216/C. §§). A jogalkotó időközben a Hpt. vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezésével 2013. november 30-ai hatállyal a Tv.-be (17/A–L. §§) emelte át a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó alapvető működési szabályokat (2013. évi CXCVI. törvény a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról), illetve a Hpt. helyébe 2014. január 1-jei hatállyal a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: új Hpt.) lépett. A Hpt. módosítására – annak kimondására, hogy szövetkezeti hitelintézet nem csak szövetkezeti, hanem részvénytársasági formában is működhet – azért is szükség volt, mert a Tv. szövetkezeti hitelintézetekként szabályoz nem szövetkezeti formában működő hitelintézeteket is [ld. a Hpt. 2013. november 30-tól hatályos 5. § (3) bekezdése és 8. § (1) bekezdése, illetve az új Hpt. 8. § (3) bekezdése, 11. § (1) bekezdése]. A Tv. háttérjogszabályai a szövetkezeti hitelintézet alapítására, szervezetére, működésére, megszűnésére, átalakulására, a tagok tagsági jogviszonyára és a velük kapcsolatos egyes további kérdésekre vonatkozóan a szövetkezetekről szóló törvény, a gazdasági társaságokról szóló törvény, a polgári törvénykönyv, valamint a hitelintézetekről szóló törvény (Tv. 17/A. §).

- [58] 1.2. A szövetkezeti hitelintézetek más megközelítésben [Tv. 1. § (1) bekezdés t) pont, 17/B. §] a következő két csoportba sorolhatók: 1. takarékszövetkezet és 2. hitelszövetkezet. A különbség az, hogy a hitelszövetkezet – a pénzváltás kivételével – csak saját tagjai körében végezhet pénzügyi tevékenységet. Jelenlegi adatok szerint Magyarországon 118 szövetkezeti formában működő szövetkezeti hitelintézet működik (114 takarékszövetkezet és 4 hitelszövetkezet) (l. felugyelet.mnb.hu 2014. május 23-án).

- [59] A szövetkezet az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése [l. Sztv. 7. §, illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 3:325. §]. Szövetkezeti hitelintézet alapításához [l. Tv. 17/C. § (1) bekezdés, 17/E. § (1) bekezdés, 17/F. §, 17/H. § (3) bekezdés,] jelenleg legalább háromszázmillió forint induló tőke és 200 tag szükséges (a tagok természetes és jogi személyek is lehetnek, de a jogi személyek száma nem haladhatja meg a tagok számának egyharmadát). A részjegy névértéke nem haladhatja meg a tízezer forintot, és főszabály szerint egy tulajdonos tulajdoni hányada (részesedése) nem

lehet több tizenöt százaléknál (tulajdonszerzési korlát). A szövetkezeti hitelintézetek – más szövetkezetekhez hasonlóan – az egy tag-egy szavazat elve alapján működnek. A tag csak a szövetkezeti hitelintézet tagját hatalmazhatja meg a közgyűlésen történő képviselőre azzal, hogy egy tag kizárólag egy további tagot képviselhet. A szövetkezeti hitelintézetek a Hpt. szerinti pénzügyi tevékenységek szinte teljes spektrumát végezhetik [a Tv. 17/B. § (1) bekezdése alapján I. az új Hpt. 3. § (1) és (2) bekezdése és 7. § (3) bekezdése].

- [60] A szövetkezeti hitelintézetek jelenleg körülbelül 5 százalékos részesedéssel bírnak a hazai pénzpiacon, ehhez képest kiterjedt fiókhálózattal rendelkeznek, mivel a takarékszövetkezeti szektor látja el pénzügyi infrastruktúrával az ország azon jelentős részét, melyet a kereskedelmi bankok költség/haszon elv alapján, vagy egyéb stratégiai okok miatt nem tudnak/akarnak lefedni. (A fiókok száma az összes hitelintézeti fiók kb. 50–55%-ára tehető). Ez a pénzügyi szektor tehát kiemelkedő szerepet tölt be a vidéki lakosság, az agrárium, a kis- és középvállalkozások, önkormányzatok, önkormányzati társulások, kistérségek pénzügyi szolgáltatással történő ellátásában (ld. Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2013. november, www.mnb.hu).
- [61] 1.3. A szövetkezeti hitelintézetek jogilag független, önálló gazdálkodást és üzletpolitikát folytató egységek, azonban a közös érdekképviselő, illetve az integráció igénye – különböző formákban – lényegében kezdettől fogva jelen volt a szövetkezeti rendszerben. Az integratív törekvések körében az 1993-ban aláírt – majd 2004-ben újrakötött – Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződést szükséges kiemelni.
- [62] Az 1993-as integráció a körülmények kényszerítő hatására, de jogilag önkéntes alapon zajlott – a csatlakozás az érintett szövetkezetek mérlegelésén múlt –, ugyanakkor az állami konszolidációban történő részvétel feltétele volt az Integrációs Szerződés aláírása és az OTIVA-hoz történő csatlakozás, tehát a szövetkezetek egy része számára – pénzügyi helyzetük miatt – mindez már korábban is gazdasági-pénzügyi kényszer volt.
- [63] Teljes integráció ugyanakkor sohasem jött létre. A takarékszövetkezeti integrációhoz 1993-ban nem csatlakozó takarékszövetkezetek még ugyanebben az évben létrehozták a Takarékszövetkezetek Országos Érdekképviselői Szövetségét (TÉSZ, amely a másik országos érdekképviselői szövetség az OTSZ mellett), illetve 2000-ben egy saját intézményvédelmi alapot is (TAKIVA – Takarékszövetkezetek Országos Intézményvédelmi Alapja). A hitelszövetkezetek intézményvédelmi alapja pedig 1994 óta a Hitelszövetkezetek Első Hazai Önkéntes Betétbiztosítási és Intézményvédelmi Alapja (HBA). 2010-ben negyedikként megalakult a REPIVA – a Regionális Pénzintézetek Intézményvédelmi Alapja is.
- [64] 1.4. A szövetkezeti hitelintézetek számára nem csak az „önkéntes” intézményvédelmi alapok jelentették a pénzügyi védőhálót.
- [65] a) Takarékszövetkezetek esetében 1993. december 31. óta – és jelenleg is – kötelező az Országos Betétbiztosítási Alaphoz (a továbbiakban: OBA) való csatlakozás [l. a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Pit.), illetve a Hpt. 18. § (2) bekezdés g) pont és 97. §, valamint az új Hpt. 209. § (1) bekezdés].
- [66] b) Hitelszövetkezetek esetében a Pit. alapján eredetileg valamely önkéntes betétbiztosítási (intézményvédelmi) alaphoz való tagság volt a kötelező, később – a Hpt. hatályba lépésével – választani lehetett az OBA-tagság és a más intézményvédelmi alaphoz való tagság között, 1998. január 1-jét követően pedig számukra – a takarékszövetkezetektől eltérően – mindkét tagság kötelező.
- [67] 1.5. Végezetül érdemes megjegyezni, hogy a Hpt. 2002. december 31-ig hatályos 216. § (1) bekezdése szerint minden szövetkezeti hitelintézet köteles volt csatlakozni – egy külön törvény hatályba lépését követő egy éven belül, az abban meghatározott feltételeknek megfelelő – olyan integrációs szervezethez, „amelynek központi szerve biztosítja a csatlakozott intézmények ellenőrzését, illetőleg azonnali és folyamatos fizetőképességének fenntartását”. Ez a Hpt. szerinti külön törvény nem született meg, tehát az előírt kötelező integrációs tagság nem valósult meg, 2003. január 1-jével pedig az említett rendelkezés ki is került a Hpt.-ből.
- [68] 1.6. A Takarékbankot a takarékszövetkezetek alapították 1989-ben. Kereskedelmi bank, de létrehozásának és működésének stratégiai célja kezdettől fogva a takarékszövetkezeti szektor támogatása, piaci és pénzügyi pozícióinak erősítése volt. Ennek keretében elsődleges feladata a takarékszövetkezeti integrációban résztvevő hitelintézetek minél egységesebb piaci fellépésének elősegítése, piaci pozícióik erősítése és bővítése, valamint termék- és szolgáltatáspalettájuk szélesítése. Ebből adódóan a Takarékbank legfontosabb ügyfélcsoportja a takarékszövetkezetek (illetve a takarékszövetkezetekből átalakult bankok) voltak, amellett, hogy a vállalati szektornak is nyújt szolgáltatásokat, és 2002 óta teljes körű befektetési tevékenységet is folytat, melynek során magánszemélyeket is kiszolgál.

- [69] Az 1993-as pénzügyi konszolidáció során a Takarékbankban az állam lett a többségi tulajdonos, 1997-ben azonban részesedése egy biztosító és egy külföldi bank konzorciuma részére került értékesítésre. Miután a külföldi banki tulajdonban lévő részvényeket megvásárolta az MFB, 2013 elején a tulajdonosi szerkezet a következőképpen alakult: a) Takarékszövetkezeti hitelintézetek 60,42%, b) MFB 39,28%, c) OTSZ 0,29%, d) Egyéb részvényesek 0,01%.
- [70] A Takarékbank részvényeinek a Tv. hatályba lépéséig két fajtája volt: a) törzsrészvény és b) 235 db „B” sorozatú szavazatsóbbbségi részvény.
- [71] 2. A szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációja az új intézményvédelmi szervezetben
- [72] A szövetkezeti hitelintézet szektor eddigi (szerződéses, magánjogi) integrációját a Tv. (kógens, közjogi előírásokkal) felerősíti, kiterjeszti és elmélyíti. A szektor integrációjának – az alább részletesen kifejtettek szerint – a Tv. alapján három központi, egymással azonban szorosan összefüggő elemét lehet elkülöníteni: a) a jogalkotó egyrészt egy új, kötelező intézményvédelmi szervezet ernyője alá integrálja a szövetkezeti hitelintézeteket, továbbá b) a Takarékbankot az integráció központi bankjává teszi és végezetül c) a teljes szövetkezeti hitelintézeti szektort magában foglaló pénzügyi kockázatközösséget hoz létre.
- [73] 2.1. A Tv. mindenekelőtt az Integrációs Szerződés hatályon kívül helyezésével [Tv. 18. § (3) bekezdés] és az önkéntes intézményvédelmi alapok megszüntetésével (Tv. 5. §) teljesen új alapokra helyezi a szövetkezeti hitelintézetek integrációját. A jogszabály minden egyéb körülménytől (pl. takarékszövetkezeti vagy hitelszövetkezeti működési forma, korábbi integrációs tagság, stb.) függetlenül a) minden működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézetet; illetve b) minden olyan, nem szövetkezeti formában működő hitelintézetet, amely 2013. január 1. napján a Tv. által megjelölt három önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alaphoz tagja volt (e körbe a korábban szövetkezeti hitelintézetből bankká átalakult hitelintézetek tartoznak, melyek korábbi szövetkezeti kötődésük miatt, átalakulásuk ellenére megtartották intézményvédelmi alaphoz tartozásukat), egy, a Tv. által létrehozott integrációs szervezetbe egyesíti [Tv. 19. § (4) bekezdés összefüggésben az 1. § (1) bekezdés t) pontjával]. Az integrációs kényszer alól mentesülnek ugyanakkor azok a szövetkezeti hitelintézetek, amelyeknek az átalakulási kérelme (pl. szövetkezeti hitelintézetből bankká) a Tv. elfogadásakor folyamatban volt [vö. Tv. 1. § (1) bekezdés t) pont, összefüggésben az e) ponttal]. A Tv. 1. § (1) bekezdés q) pontja alapján nem terjed ki továbbá az integráció a negyedik önkéntes intézményvédelmi alap, a HBA egyetlen nem szövetkezeti hitelintézet tagjára.
- [74] A Tv. hatályba lépésének napjával létrejött SZHISZ jogi személyiséggel rendelkező, kötelező tagságú intézményvédelmi szervezet (I. Tv. 2–11. §§). A szövetkezeti hitelintézetek esetében a működési engedély kiadásának – és fenntartásának is – a feltétele a tagság. A kötelező jelleg ellenére a Tv. szabályozza a kilépést (illetve a kizárást) is [11. § (7)–(8) bekezdés].
- [75] Az SZHISZ-szel azonos szervezet mindeddig nem létezett a szektorban, bár hasonló funkciót töltötték be az érdekképviselői szervek a hozzájuk kapcsolódó önkéntes intézményvédelmi alapokkal (legjelentősebbként az OTSZ-OTIVA szerveződés, illetve ide sorolható még a TÉSZ-TAKIVA szerveződés is).
- [76] A Tv. erejénél fogva az SZHISZ tagjává váltak a) az említett szövetkezeti hitelintézeteken (és bankokon) kívül b) a Takarékbank és c) az MFB is [Tv. 3. § (1) bekezdés].
- [77] 2.2. Az SZHISZ szervezete a) a közgyűlésből (a tagok összessége, ahol minden tag vagyoni hozzájárulása arányában rendelkezik szavazati joggal; b) az igazgatóság [a közgyűlés választja; az első igazgatóság tagjait azonban a Tv. 19. § (1) bekezdése szerint az MFB bízza meg], illetve c) a felügyelő bizottság (Tv. 6–10. §§).
- [78] Az SZHISZ a közgyűlés által megállapított alapszabály szerint működik, a Tv. 2. § (5) bekezdése értelmében ugyanakkor a szervezet első alapszabályát – az MFB által megbízott [19. § (1) bekezdés] – igazgatóság fogadja el a Tv. mellékletének megfelelő tartalommal [2. § (5) bekezdés].
- [79] Az SZHISZ a tagjai vonatkozásában (kivéve az MFB-t) erős, irányítási jellegű jogosítványokkal rendelkezik: egyrészt szövetkezeti hitelintézet „szövetkezet” formában kizárólag az SZHISZ által meghatározott [a Takarékbank által előzetesen jóváhagyott, ld. Tv. 3. § (2) bekezdés b) pont] mintaalapszabálynak megfelelően alapítható és működhet [2014. június 30-ig, azt követően a Takarékbank jogosult a mintaalapszabály kiadására, I. 17/D. §, 17/H. § (2) bekezdés]. Az SZHISZ igazgatósága továbbá a Tv. 11. §-a értelmében a tagokra kötelező szabályzatot fogad el a számviteli rendről, a belső ellenőrzésről, a vezető tisztségviselők alkalmasságának szabályairól, a szövetkezeti hitelintézet számára nyújtható pénzügyi segítségnyújtás szabályairól. Nyomon követi emellett

mind a Takarékbank, mind a szövetkezeti hitelintézetek fizetőképességének és tőkeellátottságának alakulását egyedi alapon is. 2013. december 31-ig a szövetkezeti hitelintézetek vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez az SZHISZ hozzájárulására volt szükség [15. § (12) bekezdés]. Az SZHISZ a Tv. 17/C. § (1) bekezdése alapján megállapítja a szavatoló tőke minimális szintjét, és ha a szövetkezeti hitelintézet e szintet nem éri el, a (2)–(5) bekezdésben írt intézkedésekkel élhet. A Tv. 11. § (4) bekezdésében írt esetben az SZHISZ – két éves időre, átmeneti jelleggel – tőkeemeléssel akár tulajdont is szerezhet a szövetkezeti hitelintézetekben, illetve a Takarékbankban.

- [80] 2.3. A szervezet számára feladatai végrehajtásához a Tv. vagyont is biztosít (Tv. 4. §). Az induló vagyon két részből tevődik össze: *a)* a megszüntetett intézményvédelmi alapok (OTIVA, REPIVA, HBA, TAKIVA) vagyona (melyet az SZHISZ a Tv. alapján, a hatályba lépést követő 90. napon, jogutódlással szerez meg) és *b)* az MFB vagyoni hozzájárulása, mely szintén két részből tevődik össze: *ba)* egy egyszeri, 1 milliárd Ft-os hozzájárulás, valamint *bb)* a Tv. 20. § (1) bekezdése szerint megállapított összeg. [A Tv. 6. § (5) bekezdése, illetve 1. számú melléklete az SZHISZ alapszabályáról, 5.1.5. pont: az MFB hozzájárulásába beleszámít az az összeg, amit az állam vagyoni hozzájárulásként teljesített korábban az önkéntes intézményvédelmi alapok javára.] A Tv. 20. § (1) bekezdése szerinti MFB-hozzájárulás teljesítésének formájáról a jogalkotó külön törvényt alkotott: a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapjáról szóló 2013. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: SZHIA tv.) értelmében a jogalkotó létrehoz egy elkülönített állami pénzalapot, melybe költségvetési támogatás formájában befizetést teljesít (ennek mértéke a Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. tv. módosításáról szóló 2013. évi CCVI. törvény 1. melléklet 5. pontja értelmében 135,4996 milliárd Ft). E költségvetési támogatásnak az SZHISZ rendelkezésére bocsátását úgy kell tekinteni, mint amit az MFB teljesített hozzájárulásként a Tv. 4. § (2) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján. Az Integrációs Alap felett az MFB diszponál [l. SZHIA tv. 2. § és 8. § (2) bekezdés összefüggésben az 5. § (2) bekezdés *a)* pontjával és az abban hivatkozott (1) bekezdés *b)* pontjával]. Az induló vagyon biztosítása mellett a Tv. éves tagdíj fizetését írja elő – az MFB-n kívül – a tagok részére. A vagyoni hozzájárulás (induló vagyon, illetve későbbi befizetések) mértékének jelentősége elsősorban abban áll, hogy az SZHISZ közgyűlésén a tagok a teljesített vagyoni hozzájárulásuk arányában rendelkeznek szavazati joggal.
- [81] Az SZHISZ a vagyont intézményvédelmi feladatokra használja, így pl. válságmegelőzés, válságelhárítás; a tag hitelintézetek egységes és kölcsönös szakmai segítése, üzleti együttműködésének elősegítése és jó üzleti hírnevének megőrzése, valamint az ügyfelek bizalmának erősítése, a hosszú távon stabil üzletmenet kialakítása (l. Tv. 1. számú melléklete az SZHISZ alapszabályáról, 11.4. pont).
- [82] 3. A Takarékbank mint a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának központi bankja
- [83] A Tv. másik jelentős újítása a Takarékbank – mint a szövetkezeti hitelintézeti szektor központi bankja – tulajdonosi szerkezetének, illetve az integrált hitelintézetekhez fűződő viszonyának átalakítása, irányító szerepének felerősítése, kiszélesítése és elmélyítése.
- [84] 3.1. A Tv. egyrészt a Takarékbank tulajdonosi szerkezetének átalakításáról rendelkezik. A Tv. 12. § (2) bekezdése szerint a Takarékbank részvényesei csak a következők lehetnek: *a)* szövetkezeti hitelintézetek, *b)* MFB (és jogutódjai), *c)* Magyar Posta (és jogutódjai), illetve *d)* a Takarékbank hozzájárulásával részvényt szerző más szerv vagy jogi, illetve természetes személy.
- [85] A részvényesi kör átalakítását a Tv. a Takarékbank alaptőkéjének 654 986 000 Ft-tal történő felemelésével valósította meg [Tv. 20. § (2) bekezdés], melynek során a kibocsátott részvények tulajdoni helyzetét maga a Tv. szabályozza a következők szerint. A tőkeemelés során: *a)* a Magyar Posta lejegyez 654 666 000 Ft névértékű törzsrészcéget névértéken; és *b)* kibocsátanak 320 000 Ft értékben „C” sorozatú, egyenként 2000 Ft névértékű (tehát 160 db), új szavazatszámú részvényt, melyet a szövetkezeti hitelintézetek vesznek át, fejenként egy darabot (az át nem vett elsőbbségi részvények az MFB-hez kerülnek).
- [86] 3.1.1. Alaptőke-emelés során kibocsátott elsőbbségi részvények
- [87] A Tv. a szektor teljes integrációját nemcsak azáltal valósítja meg, hogy kötelezővé teszi minden szövetkezeti hitelintézetnek az SZHISZ-tagságot, hanem azáltal is, hogy őket kivétel nélkül a Takarékbank elsőbbségi részvényeseivé is teszi. A Tv. nyomán ugyanis a „B” sorozatú elsőbbségi részvények az MFB-hez kerülnek, és minden szövetkezeti hitelintézet köteles egy darab, újonnan kibocsátott, 2000 Ft névértékű, „C” sorozatú elsőbbségi

Takarékbank-részvényt átvenni [Tv. 20. § (2) bekezdés]. Ettől kezdve a szektor összes szereplője elsőbbségi részvényese a Takarékbanknak.

[88] A végrehajtás módjával kapcsolatban megjegyzendő:

[89] a) Azok a szövetkezeti hitelintézetek, akik eddig is a Takarékbank elsőbbségi részvényesei voltak, (esetleges törzsrészvényeik mellett) egy-egy – az Alapszabályban meghatározott jogokat biztosító – ún. „B” sorozatú elsőbbségi részvénnel rendelkeztek. A Tv. értelmében ezeket a „B” sorozatú elsőbbségi részvényeket letétbe kell helyezni [Tv. 2013. november 30-ával hatályon kívül helyezett 20. § (3) bekezdése], és azokra a Tv. 20. § (11) bekezdése értelmében az érintett szövetkezetet ún. „egyoldalú eladási jog illeti meg, melynek kötelezettje az MFB” (a rendelkezést 2013. november 30-i hatállyal szintén hatályon kívül helyezte a jogalkotó, mivel az teljesedésbe ment: a Takarékbank 2013. szeptember 9-én hatályos alapszabálya 7. pont (18) alpontja szerint az MFB megvásárolta ezeket a részvényeket). Tehát a szövetkezetek a „B” sorozatú elsőbbségi részvényük eladása után, mintegy azok helyett kapták ingyenesen (pontosabban: kötelesek voltak átvenni, mivel ez a működési engedély feltétele) az újonnan kibocsátott, „C” sorozatú elsőbbségi részvényt – fejenként egy-egy darabot. (A Takarékbank 2014. március 28-án tartott közgyűlése – egy részvény kivételével – a „B” sorozatú részvények bevonásáról határozott).

[90] b) Azok a szövetkezeti hitelintézetek, akik eddig nem voltak (elsőbbségi) részvényesei a Takarékbanknak, a Tv. – időközben teljesedésbe ment, s ezért hatályon kívül helyezett – 20. § (4) bekezdés alapján szintén kötelesek voltak fejenként egy-egy darab, „C” típusú elsőbbségi részvényt átvenni.

[91] Azáltal, hogy minden szövetkezeti hitelintézet a Takarékbank elsőbbségi részvényesévé válik, értelemszerűen megváltozik a bank tulajdonosi szerkezete. Az elsőbbségi részvények értéke a törzsrészvényekhez képest ugyan elenyésző hányadot képvisel a társaság alaptőkéjében (320 000 Ft), jelentőségük a hozzájuk fűződő többletjogokban ragadható meg, melyekről a Takarékbank Alapszabályarendekezik.

[92] 3.1.2. Az alaptőke-emelés során kibocsátott törzsrészvények

[93] A Magyar Posta tulajdonszerzését a Takarékbankban a jogalkotó oly módon biztosította, hogy a Tv. 20. § (2) bekezdése szerint a tőkeemelés során kibocsátott törzsrészvényeket névértéken a Magyar Posta vette át. A változás – hasonlóan a „C” sorozatú elsőbbségi részvények kibocsátásának és átvételének szabályaihoz – szintén kihat a Takarékbank tulajdonosi szerkezetére, jelentősebb azonban e körben a tulajdoni arányok megváltozása. A Takarékbankban ugyanis a rendelkezés végrehajtása után a kizárólagos állami tulajdonban álló Magyar Postának és az MFB-nek összesen 54,84%-os – tehát többségi – részesedése lett. [A tulajdoni arányok időközben kisebb mértékben megváltoztak: 2014. január 6-ai állapot szerint – mely a www.takarekbank.hu oldalon hozzáférhető – pl. a Magyar Postának és az MFB-nek összesen 54,83%-os részvényt pakettje van.)

[94] Összefoglalásul tehát: a meglévő Takarékbank-törzsrészvények tulajdonjogát a Tv. nem érintette, de az alaptőke-emelés során kibocsátott új törzsrészvényeket egyedül a Magyar Posta szerezte meg, így a tulajdoni arányok megváltoztak a részvénytársasági formában működő bankban (eddig a szövetkezeti hitelintézetek voltak együttesen többségi tulajdonosok, ezután az MFB-n és a Magyar Postán keresztül a Magyar Állam vált közvetett többségi tulajdonossá). Az újonnan kibocsátott „C” sorozatú, szavazatsőbbbségi részvényeket egyrészt a korábbi elsőbbségi részvényesek (a korábbi, a Tv. által megszüntetett Integrációs Szerződésben résztvevő szövetkezeti hitelintézetek), illetve az eddig „kivülálló”, de most integrált, többi szövetkezeti hitelintézet kapta.

[95] 3.1.3. Megjegyzendő, hogy létezik egy bizonyos részvényesi kör (pl. az indítványozó OTSZ), amely a Tv. hatályba lépésekor a Takarékbank részvényese volt, azonban a Tv. 12. § (2) bekezdésében nem szerepel, tehát elvileg nem lehetne részvényes. Ezeknek a részvényeseknek a meglévő törzsrészvényeikhez fűződő jogait a Tv. nem érinti [Tv. 12. § – 2013. november 30-i hatállyal beiktatott – (4) bekezdés]. Ugyanakkor mindez nem vonatkozik az elsőbbségi részvényeikre: a Tv. 12. § (2) bekezdésében fel nem sorolt részvényes a Tv. 19. § (6) bekezdése alapján nem jogosult „C” típusú szavazatsőbbbségi részvényre [az idézett § 2013. november 30-ával hatályon kívül helyezett második mondata szerint pedig „B” típusú elsőbbségi részvényt letétbe kellett helyeznie, s arra a Tv. 20. § (10) bekezdése értelmében az MFB-nek egyoldalú nyilatkozattal gyakorolható vételi joga volt].

[96] Továbbá azok a szövetkezeti hitelintézetek, melyeknek átalakulási (bankká alakulási) kérelme folyamatban van, 30 napon belül kötelesek átruházni minden takarékbanki törzs- és elsőbbségi részvényüket az MFB-re [Tv. 19. § (11) bekezdés].

- [97] 3.2. A Takarékbank a Tv. 15. §-a szerint a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának központi bankja, mely rájuk meghatározott körben kötelező szabályzatot fogad el. A bank ellenőrzi a szövetkezeti hitelintézetek tevékenységét, és jogszabályoknak, valamint az SZHISZ és a Takarékbank által kiadott szabályzatoknak, utasításoknak megfelelő működés érdekében utasítást adhat a szövetkezeti hitelintézeteknek. Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet nem tesz eleget az utasításnak, vagy nem a jogszabályoknak vagy a szabályzatoknak megfelelően működik, illetve válsághelyzetben van, különböző szankciókat alkalmazhat vele szemben. A szövetkezeti hitelintézetek beszámolójának elfogadásához szükség van a Takarékbank jóváhagyására. A vezető tisztségviselők kinevezéséhez 2013 végéig az SZHISZ, azt követően a Takarékbank előzetes hozzájárulására van szükség. Ezenkívül – bizonyos esetekben – a Takarékbanknak kell előzetesen jóváhagynia az egyes szövetkezeti hitelintézeteknek más gazdálkodó szervezetben, illetve jogi személyben történő tulajdonszerzését vagy a szerzett tulajdon értékesítését. A szövetkezeti hitelintézetek kötelesek bankszámlájukat a Takarékbanknál vezetni, és le nem kötött pénzeszközeit a Takarékbank által forgalmazott eszközökben tartani. Végezetül a szövetkezeti hitelintézetek kötelesek értesíteni a Takarékbankot előzetesen minden közgyűlésről, igazgatósági ülésről, felügyelő bizottsági ülésről (utólag pedig a jegyzőkönyv megküldése is kötelező). 2014. július 1-től szövetkezeti hitelintézet szövetkezet formában a Takarékbank által meghatározott mintaalapszabálynak megfelelően alapítható és működhet [17/D. § (1) bekezdés].
- [98] 4. Pénzügyi kockázatközösség
- [99] A Tv. által létrehozott integráció lényege nem csupán az, hogy a tagok azonos elvek és szabályzatok alapján működjenek, hanem az is, hogy a teljes szövetkezeti hitelintézeti szektort magában foglaló pénzügyi kockázatközösség jöjjön létre: az SZHISZ, a Takarékbank és a szövetkezeti hitelintézetek kötelezettségeikért – a Tv. 1. § (4) bekezdésében és a Tv. 2013. november 30-ától hatályos 20/A. §-ában írtak szerint – egyetemlegesen felelnek.
- [100] A jogalkotó az egyetemleges felelősség (pénzügyi kockázatközösség) megvalósítása érdekében egy speciális pénzügyi alap – a Szövetkezeti Hitelintézetek Tőkefedezeti Közös Alapjának (a továbbiakban: Alap) – létrehozásáról rendelkezik, mely a szövetkezeti hitelintézetek, a Takarékbank és az SZHISZ tagságával működő, elkülönült szervezettel rendelkező jogi személy (Tv. 17/M–P. §). Az Alap rendelkezésére álló vagyon két forrásból származik: a) a szövetkezeti hitelintézetek és a Takarékbank által történő rendes éves befizetések és b) az esetleges rendkívüli befizetések.
- [101] A Tv. a pénzügyi kockázatközösséget két vonatkozásban is rendhagyóan szabályozza: bár egyetemleges felelősségről rendelkezik, az Alap egyrészt maga is csak kiegészítő védelmet nyújt a szektornak azáltal, hogy a Tv. 20/A. § (6) bekezdése értelmében kizárólag az OBA által nem fedezett betétekért áll helyt. Másrészt a Tv. 20/A. § (4) bekezdése kifejezetten és külön is rendezi az egyetemleges felelősség részletszabályait a következőképpen: 1. az adós után 2. az Alaptól akkor lehet követelni az adós tartozását, ha az adós jogerős ítéletben megállapított vagy nem vitatott tartozását az esedékességtől számított további 30 napon belül sem teljesíti. Az Alap az ezt követő 60 napon belül köteles az adós helyett helyt állni. A tartozásért az Alapot követően 3. a többi szövetkezeti hitelintézet, 4. az SZHISZ, illetve 5. a Takarékbank áll helyt – ebben a sorrendben –, amennyiben a sorrendben megelőző helyen álló személyek a követelést nem teljesítették és fizetéseképtelenségüket jogerős bírósági ítélet mondta ki. A Tv. által bevezetett szabályok alapján tehát nem a hagyományos, polgári jogi értelemben vett egyetemleges felelősségről van szó, hanem lényegében egy újszerű, *sui generis* mögöttes, sortartásos felelősségi konstrukcióról.
- [102] 5. A Kormány 2013 decemberében úgy döntött, hogy nyilvános nemzetközi pályázaton értékesíti az MFB és a Magyar Posta Takarékbankban fennálló részesedését. A pályázati kiírásnak – a hatályos jogszabályi rendelkezések keretei között – lehetőség szerint előnyben kell részesítenie a takarékszövetkezeti szektor szereplőit [1954/2013. (XII. 17.) Korm. határozat].

V.

- [103] 1. Mivel az indítványokban kifogásolt integrációs folyamat alkotmányossági megítélésének lényegi kérdése az állam gazdasági szerepvállalása (annak indokoltsága, mértéke és módja, azaz a szükségessége és arányossága), az Alkotmánybíróság röviden visszatekintett annak történetére, kitekintett a globális gazdaság és az európai

integráció jelen kihívásaira, a társadalmi rendszer egészén belül a gazdasági és a pénzügyi, valamint a jogi alrendszerek egymáshoz való viszonyára.

- [104] 1.1. Az államok mindig is nyilvánvalóan szerepet játszottak társadalmuk gazdasági életében. Az állam gazdasági szerepvállalása körüli viták azonban a felvilágosodással, a polgári forradalmakkal és az ipari forradalommal párhuzamosan, a feudális (felvilágosult) abszolutizmus önkényével szemben éleződtek ki. A közjogot és a magánjogot, az ember állampolgári és polgári mivoltát, az állammá szervezett (politikai) és a gazdálkodó (civil) társadalmat igyekeztek egymástól elválasztani és távol tartani. A magántulajdon, a szerződés, az egyéni és a társas vállalkozás szabadsága minden ember veleszületett és tőle el nem idegeníthető szabadságai sorába, azok rangjára emelkedett. Ennek a „*laissez faire, laissez passer*” elve felelt meg, amely az állam gazdasági életbe történő bármilyen beavatkozását szabadság-korlátozásnak tekintette. A szabályozatlan piac és a szabad verseny következtében azonban a társadalom újra kettészakadt, a veleszületett (feudális) előjogokat és kiváltságokat vagyoni előjogok és kiváltságok váltották fel. Objektív szükségszerűség volt a szabadság kivívása után a nem a törvény előtti, formális, hanem a valódi, materiális egyenlőség megteremtésének igénye. Az ún. egyenlőség-eszmék tartalmukat és ajánlott módszereiket illetően is változatos képet mutattak: az utópista és a tudományos szocializmustól a keresztény-szociális programon át a modern szociáldemokráciáig. A kiegyenlítés erőszakos, eltorzult változatai voltak (azzá váltak) az olasz korporativizmus, a német nemzeti szocializmus és a sztálinista-maoista kommunizmusok, melyek totális államot, „államgazdaságot” eredményeztek. A kétpólusú világrendszer – gazdasági téren is vívott – harcában az államgazdaságokkal szemben fogalmazódott meg a „szociális piacgazdaság” és a „jóléti jogállam” koncepciója, aminek eredménye az emberi jogok második generációja, az ún. gazdasági, szociális, kulturális jogok nagy csoportja. Ezek valóságos érvényesítése (finanszírozása) – e jogok számától, tartalmától és terjedelmétől függően – széleskörű és mélyreható állami közreműködést, gazdasági-pénzügyi szerepvállalást követel. Ez a „közreműködés” történhet közvetlenül az állam gazdálkodása útján (államgazdasági szektor köztulajdoni alapokon), a hagyományos redistribúciós eszközökkel (adók, vámok, járulékok, illetékek stb. kivetése), illetőleg e kettő történetileg változó arányú kombinációjával. A szociális demokrácia és a jóléti állam túlzott „bőkezűségével” szemben születtek újjá a piacosításra ismét nagyobb hangsúlyt fektető neoliberális irányzatok.
- [105] Összefoglalva: történetileg az állam gazdasági szerepvállalása a teljes államtalanítástól a totális államosításig terjedő skálán helyezhető el, koroktól, országoktól és történelmi körülményektől függően.
- [106] 1.2. Az állam gazdasági szerepvállalásához igazodva külön ki kell térni a két nagy társadalmi alrendszer, a gazdasági rendszer és a jogrendszer egymáshoz való viszonyára is.
- [107] Az államtalanított szabadversenyes piacgazdaságban a jogrendszer a gazdasági „törvényszerűségeknek”, az értéktörvénynek, a versenynek, a piaci érdekeknek rendelődik alá. Ez az alárendelődés a gazdasági-pénzügyi (magán-tulajdonosi) és a politikai hatalom összefonódása esetén közvetlen és nagy intenzitású, szétválasztása esetén közvetett és mérsékelt lehet.
- [108] Az egyetlen uralkodó ideológia alapján szervezett totális államokban, melyek a jogot pusztá eszközként használták céljaik elérésére, éppen fordítva a gazdasági rendszer rendelődött alá a jogrendszernek, a jog uralta (ugyancsak direkt vagy indirekt módon) a gazdaságot.
- [109] Két évszázad tapasztalata bizonyítja, hogy mindkét szélső pólus katasztrofális hatású lehet a társadalmi rendszer egészére nézve, ezért egyik vagy másik dominanciája (pláne az egyeduralma) helyett e két nagy alrendszer optimális egyensúlyát kell keresni. Ez akkor remélhető, ha a gazdaság is és a jog is tekintettel van a másik alrendszer működési törvényszerűségeire, az általa hordozott és érvényesíteni kívánt értékekre és szempontokra. A gazdaság „eluralkodása” esetén a jog fékező erőként, a gazdaság meggyengülése esetén élénkítő, ösztönző erőként kell, hogy hasson. Az optimális egyensúly koronként és országonként más-más lehet, keresése folyamatos közpolitikai feladat.
- [110] 1.3. Külön is szót kell ejteni a gazdaság nemzetköziesedéséről – regionális, transznacionális és globális jellegről –, valamint ennek az egyes nemzetgazdaságokra és nemzeti jogrendszerekre gyakorolt hatásáról. Két világháború után egy harmadik elkerüléséhez (és ugyanígy a helyi háborúk megelőzéséhez) tudatosan választott eszköz volt a minél nagyobb és egységesebb gazdasági térségek kialakítása, az azonos elvek alapján történő együttműködés, a konfliktusok megelőzése, illetve békés feloldása. Ehhez nemzetek feletti intézményekre és eljárási reformokra volt szükség (l. EGK, EU, GATT, WTO, IMF stb.). A folyamat lényegi eleme volt a gazdaság

nemzetköziesedése előtt álló nemzetgazdasági és nemzeti jogrendszerbeli akadályok lebontása, ilyenek alkalmazásának a megtiltása. A nemzetköziesedésből származó kétségtelen előnyök azonban nem arányosan (nem igazságosan) oszlottak el, elsődleges haszonélvezői a már korábban is fejlett (leggazdagabb) országok lettek, a meghaladni kívánt „centrum és periféria” közötti szakadék, sőt a gyarmati időket idéző függőség és kiszolgáltatottság újratermelődött. Ennek döntő oka, hogy a regionális és globális gazdasági szempontok – az ugyanilyen szintű jogi keretek és korlátok, ellenőrző és felügyeleti mechanizmusok nélkül – eluralkodtak a jog által védett más értékek (humanitárius, emberi jogi, szociális szempontok) felett, maguk alá rendelték a nemzetgazdaságokat és a nemzeti jogrendszereket is.

- [111] A nem kívánt negatív hatásokat látva és megtapasztalva, most európai uniós, más regionális és globális szinteken is folyik egy útkeresés. Megoldást kell találni a nemzetköziesedett (globális) gazdaság érdekei és szempontjai, másfelől a jog által védett alapvető (alkotmányos) értékek szempontrendszer között, az optimális egyensúly megtalálása és fenntarthatósága érdekében.
- [112] 1.4. Az európai uniós, más regionális és globális szinteken – valamint az ezek között – folyó egyeztetések azonban (sokféle politikai, kulturális, vallási és egyéb okból) vontatottan haladnak és kétes kimenetelűek. Ezért, valamint a nemzetállami önvédelmi reflexek miatt is, egyes országok saját útjának keresése is felgyorsult és megerősödött. Szemléletes példája ennek a 2008–2009-es globális pénzügyi válság utóhatása. A nemzetállami jogalkotás mindenütt felerősödött, jogszabályok tömegének módosításával, új jogszabályok alkotásával reagáltak a válság hatásaira, próbálták elhárítani vagy enyhíteni annak negatív következményeit. Nemzetgazdasági ágazatokat, pénzügyi szektorokat kellett konszolidálni, károsult tömegeket (családokat) a csődtől megmenteni. Új hatósági, felügyeleti szerveket hoztak létre, régiak feladatkörét bővítették, hatáskörét szigorították. Tartós jogviszonyok tömegének tartalmán módosítottak, tisztességtelen kikötéseket érvénytelenítettek. Egyedi ügyekben szigorodtak a bírósági eljárások, felerősödött a gyengébb fél védelmének elve, a fogyasztóvédelem. Ennek a folyamatnak – aminek még egyáltalán nincs vége – az atipikus megoldásai sokféle jogi (és politikai, szociális, gazdasági, pénzügyi) konfliktust gerjesztettek az országokon belül, uniós és globális szinteken egyaránt. Az eddigi történésekből azonban legalább két fontos következtetés már most levonható: a) az európai uniós és a globális gazdasági rendszer sem működtethető a „laissez faire, laissez passer” piacgazdaság szélső pólusán; b) ha és amennyiben a gazdaság transznacionális szinten működik, az alapvető (emberi) jogok védelmét is azon a szinten kell hatékony jogi eszköztárral biztosítani. A nemzeti szintű jogi próbálkozás – bár elkerülhetetlen – ehhez kevés.
- [113] 2. Az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggésben – az aktuális nemzetgazdasági, pénzügyi, államháztartási körülményeket és az Alaptörvény értékrendjét szem előtt tartva – szükséges áttekinteni az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát is, hiszen éppen az állam gazdasági szerepvállalása terén a „rendszerátváltó” (a tervgazdaságról a piacgazdaságra áttérő) Magyarország sajátos és radikális változáson ment át.
- [114] A gazdaságpolitikához való viszonyt illetően az alapokat általánosságban a 33/1993. (V. 28.) AB határozat rakta le.
- [115] Kimondta, hogy „[a]z Alkotmány preambuluma szerint a Magyar Köztársaság Alkotmányát az Országgyűlés – egyebek között – a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében alkotta meg. Eszerint a preambulum szociális piacgazdasága a Magyar Köztársaságban csak államcél. [...] Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyoni korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott”. (ABH 1993, 247, 249–250.)
- [116] E megállapításokat az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában továbbfejlesztve kimondta, hogy „[a] piacgazdaság közvetlen jellemzőjeként az Alkotmány csak annyit tartalmaz, hogy benne a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett. [...] Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az »állami beavatkozás« kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így,

amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. [...] Az ilyen szélső eseteken túl azonban a »piacgazdaság« irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. [...] Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a »piacgazdaságot« nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik. A liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy mikor fordul e cél visszajára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. [...] A piacgazdasággal mint alkotmányos feladattal és mint a gazdasági rend alkotmányos jellemzőjével kapcsolatban egyetlen, de lényeges szempontból hasonló a helyzet, mint a jogállamisággal: az Alkotmány hatálybalépésével a piacgazdaság alkotmányjogilag ténnyé vált és program maradt. [...] A piacgazdaság fenntartása és védelme egyben folyamatos alkotmányos feladat is, amelyet egyrészt a gazdasági versenynek az Alkotmányban is előírt »támogatásával«, de mindenekelőtt az egyes alapjogok érvényesítésével és védelmével lehet és kell az államnak megvalósítania. Ennek az alapjogvédelemnek viszont megvan a maga módszertana és megvannak a maga ismérvei. (Pl. a tulajdonkorlátozás »átmenetisége«, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce. Ez az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata: ABH 1991, 22, 27.; ABH 1992, 95, 126, 129.)” (ABH 1994, 117, 119–120.)

- [117] Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló 8/2010. (I. 28.) AB határozatban, korábbi gyakorlatát fenntartva, azt az 59/1995. (X. 6.) AB határozatra hivatkozással a következőkkel egészítette ki. „A gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 542.). Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik. [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300.]” (ABH 2010, 23, 54.)

VI.

- [118] Az alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.
- [119] Az Alkotmánybíróság az indítványok, illetve a támadott jogszabály terjedelme, valamint a kérelmek részbeni azonossága miatt célszerűnek látta az indítványokat együttesen, a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések szerint csoportosítva elbírálni.
- [120] 1. Közjogi érvénytelenség
- [121] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, és ezzel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írt jogállamiság – és az abból levezetett jogbiztonság – sérelmét okozta. {A közjogi érvénytelenségnek a felkészülési idő hiányán kívüli okokra alapított további indítványi elemeit jelen határozat indokolásának [53] bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 9. pontjában visszautasította.}
- [122] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
- a jogszabály szövegének megismerésére;
 - a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
 - a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető

vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]}.

- [123] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Tv. mikor lépett hatályba, rendelkezései mikortól alkalmazhatók, pontosan milyen tartalmat hordoznak, és ezek kapcsán elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő.
- [124] A Tv.-t az Országgyűlés 2013. július 5-ei ülésnapján fogadta el, és azt 2013. július 12-én hirdették ki, rendelkezései pedig – néhány kivétellel – a Tv. 21. §-a értelmében a kihirdetést követő napon, tehát 2013. július 13-án léptek hatályba.
- [125] A Tv.-ben foglaltak szerint az integráció menetrendjének főbb állomásai a következők voltak. A Tv. hatályba lépésének napján létrejött az integráció és megszűnt a Takarékszövetkezeti Integrációs Szerződés. 3 napon belül létre kellett hozni az SZHISZ első igazgatóságát (valamennyi tagot az MFB bízta meg), a 8. munkanaptól a 90. napig kellett előkészíteni az intézményvédelmi alapok jogutódlását. 10 napon belül került sor az SZHISZ első alapszabályának a Tv. melléklete szerinti tartalommal történő elfogadására. A szövetkezeti hitelintézetek a hatályba lépést követő 15 napon belül voltak kötelesek ún. „előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot” tenni a Takarékbank felé egy darab, kétezer forint névértékű „C” sorozatú elsőbbségi részvény átvételére, illetve „B” sorozatú elsőbbségi részvényeik letétbe helyezésére (a letétbe helyezéstől számított 60 napon belül egyoldalú eladási joguk volt az MFB részére). 20 napon belül a szövetkezeti hitelintézet kötelesek voltak kérelmezni a működési engedélyüknek a Tv.-nek megfelelő kiadását vagy fenntartását. 30 napon belül az SZHISZ igazgatósága meghatározta a Takarékbank új alapszabályának szövegét; az MFB rendelkezésre bocsátotta az előírt 1 Mrd Ft-ot az SZHISZ induló vagyonához; a folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező (éppen bankká alakuló) hitelintézetek pedig – mivel nem váltak az integráció tagjává – kötelesek voltak minden Takarékbank-részvényüket eladni az MFB-nek; továbbá két független könyvvizsgáló elvégezte a Tv. 20. § (1) bekezdése által előírt vagyoni felmérést. A Tv. végezetül azt is előírta, hogy ettől az időponttól kezdődően egyetlen részvényesnek sem lehet egyidejűleg „B” és „C” sorozatú elsőbbségi részvénye is. A hatályba lépést követő 45. napra össze kellett hívni a Takarékbank közgyűlését a Tv. 20. § (7) bekezdése szerinti döntések meghozatala céljából. A hatályba lépést követő 45 napon belül kellett sor kerülnie valamennyi „B” sorozatú elsőbbségi részvény MFB-nek történő elidegenítésére, eddig az időpontig a szövetkezeti hitelintézetek kötelesek voltak új alapszabályt (alapító okiratot) elfogadni az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel. A 45. naptól a 365. napig tartó időszakra a jogalkotó előírta a Takarékbanknak, hogy vizsgálja át a szövetkezeti hitelintézetek eszközeit és kötelezettségeit. 60 napon belül kellett végrehajtani a tőkeemelést a Takarékbankban. A szövetkezeti hitelintézetek 75 napon belül voltak kötelesek a Tv.-nek megfelelően működési engedélyt szerezni. A hatályba lépést követő 90. napon szűntek meg jogutódlással a törvény erejénél fogva a korábbi intézményvédelmi alapok. 2013. november 1-jén lépett érvénybe a szövetkezeti hitelintézetek (takarékbankon kívül vezetett) bankszámlái felmondásának a kötelezettsége (a felmondási kötelezettség a bankszámlát vezető szervezeteket terhelte). 120 napon belül kellett elfogadnia a Takarékbanknak az integráció MFB-n kívüli tagjaira vonatkozó kockázatkezelési szabályzatot. Végezetül az MFB 150 napon belül volt köteles az SZHISZ rendelkezésére bocsátani a 20. § (1) bekezdése alapján a könyvvizsgáló által megállapított összeget.
- [126] A szektort érintő változások terjedelme és mélysége tehát nyilvánvalóan jelentős. Kétségtelen az is, hogy a jogalkotó lényegében felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás. A bevezetett rendelkezések jellegük szerint korlátozóak voltak, ugyanakkor a jogszabály pontos menetrendet tartalmazott a Tv.-ben foglalt előírások végrehajtására, illetve arra nézve, hogy az érintett jogalanyoknak – köztük az indítványozóknak – mikor, milyen módon kell – tevőlegesen – alkalmazkodniuk a tevékenységüket meghatározó, megváltozott jogszabályi környezethez. Annak megítélése szempontjából, hogy elegendő idejük volt-e az érintetteknek arra, hogy magatartásukat a jogszabály előírásaihoz igazítsák, elsősorban ez utóbbinak van jelentősége.
- [127] A Tv. csak néhány olyan előírást tartalmaz, mely a szövetkezeti hitelintézetektől (illetve az integrációval érintett bankoktól) tevőleges, aktív magatartást követelt meg: 15 nap állt rendelkezésükre, hogy az előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot megtegyék a „C” sorozatú takarékbanki elsőbbségi részvény átvételére, illetve hogy „B” sorozatú elsőbbségi részvényeiket letétbe helyezzék; 20 nap, hogy a PSZÁF-nél kezdeményezzék a Tv.-nek megfelelő működési engedély kiadását; 45 nap, hogy elfogadják az új alapszabályukat/alapító okiratukat az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel, valamint 75 nap a működési engedély megszerzésére (azzal, hogy a Tv. a Felügyeletnek 8 munkanapos határidőt biztosított a döntésre).

- [128] Annak ellenére tehát, hogy az integráció maga a szektor működésének sajátosságait illetően alapvető újításokat hozott, konkrétan az integrációval érintett hitelintézetek számára a Tv.-ben leírt – határidővel biztosított – integrációs menetrend csak néhány lépés megtételét írta elő. A jelzett időtartamok rövidnek minősülnek, mindazonáltal – tekintettel a különösen „érzékeny” pénzügyi szektorra – kirívóan rövidnek, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek nem tekinthetők, nem tették eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást. A vizsgált jogszabály a pénzügyi szektor egyik jelentős alrendszerének átalakítására irányult, mely egy komplex szabályozási koncepción alapult. Ez a tény, illetve a szektor különös szenzitivitása okkal indíthatta jogalkotót arra, hogy az előkészítési és felkészülési folyamatot a lehető legszűkebb körre szűkítse. A hitelintézetek és ügyfelek/betétesek érdekét is az szolgálta, hogy az átalakulásból eredő bizonytalan helyzet a lehető legrövidebb ideig álljon fenn, pánikhangulat és negatív hatású láncreakció ne alakuljon ki.
- [129] Azzal az indítványi elemmel kapcsolatban, miszerint a jogalkotó elmulasztott egyeztetni az integrációval érintett szervezetekkel, az Alkotmánybíróság rámutat, hogy „a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak, ezért az egyeztetés törvényi kötelezettségének, avagy a társadalmi vita megszervezésének elmaradása politikai felelősséget keletkeztet a jogalkotó oldalán, de nem eredményezi a törvény közjogi érvénytelenségét” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, 478, 500.].
- [130] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. közjogi érvénytelenségét állító – az egyeztetés és a felkészülési idő hiányára alapított – indítványokat a jelen esetben megalapozatlannak találta és elutasította.
- [131] 1.2. Megjegyzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy a jogszabályok stabilitása és időtállósága a jogállamiság elvéből levezethető követelmény. A jogszabályok elfogadásának körülményei (annak gyorsasága, az érintettekkel való egyeztetés elmaradása), a normaalkotás erőltetett üteméből származó hibák [pl. a Tv. 13. § (1) bekezdésében a Takarékbank alaptőkéjének számmal és betűvel kifejezett értéke nem egyezett], a normák gyors, esetenként nehezen követhető módosítása erodálhatja a jogalanyoknak a jogalkotás színvonalába, a jogrend kiszámíthatóságába és előreláthatóságába vetett bizalmát. A vizsgált Tv. végrehajtásának feszes menetrendje, és ehhez kapcsolódóan a már teljesebbé ment rendelkezések szinte azonnali hatályon kívül helyezése, illetve a Tv. viszonylag rövid időn belül végrehajtott átfogó jellegű módosítása és kiegészítése az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányossági vizsgálat lefolytatását is nagymértékben megnehezítette. Mindezekre akkor is fel kell hívni a figyelmet, ha a pénzpiacon a „gyors reagálás” indokolt, hiszen ott minden szónak, minden hírnek, minden tervezett intézkedésnek gyors, tovaryúzó hatása van és nemkívánatos következménye is lehet.
- [132] 2. Az egyesülés szabadsága
- [133] Az indítványozók szerint a Tv.-nek a kötelező integrációról szóló rendelkezései [1. § (1) bekezdés e) és t) pont, (2)–(3) bekezdés, 3. §, 5. §, 11. § (7) bekezdés, 18. § (3) bekezdés, 19. § (4) bekezdés] sértik az egyesülésnek az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított szabadságát (és ezzel összefüggésben az Alaptörvény II. cikkéből levezethető cselekvési autonómiát). A bankok a Tv. módosítását követően benyújtott kiegészítő indítványukban kiterjesztették kérelmüket a Tv. következő rendelkezéseire: 20/A. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont, (12) bekezdés, 17/C. § (1) bekezdés, 17/D. § (1) bekezdés, illetve a Hpt. 2013. november 30-ai hatállyal módosított 5. § (3) és (6) bekezdésére, valamint a szintén módosított 8. § (1)–(2) bekezdésére is.
- [134] 2.1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvénnyel a Tv. 18. § (3) bekezdését 2013. november 30. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvényellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Jelen ügyben a hatályon kívül helyezés indoka az volt, hogy a rendelkezés teljesebbé ment. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 18. § (3) bekezdése vonatkozásában az eljárást az Abtv. 64. § e) pontja alapján megszüntette (rendelkező rész 8. pont).
- [135] A Hpt. 5. § (3) és (6) bekezdésében és 8. § (1)–(2) bekezdésében foglalt előírásokat az új Hpt. hatályon kívül helyezte, de az új Hpt. 8. § (3) és (7) bekezdése, valamint a 11. § (1) és (2) bekezdése a hatályon kívül helyezett szabályokat tartalmilag átvette. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az elbíráláskor hatályos rendelkezésekre folytatta le.

- [136] 2.2. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése alapjogként biztosítja a szervezetek létrehozásának és a szervezetekhez való csatlakozásnak a jogát. A korábbi Alkotmány 63. § (1) bekezdése ezzel megegyezően szabályozta az egyesülési jog tartalmát.
- [137] Az Alkotmánybíróság a konkrét szabályok tartalmi összevetésén túl azt is megvizsgálta, hogy a szabályozási környezet alapján esetleg más tartalom tulajdonítható-e az Alkotmány és az azt felváltó Alaptörvény vonatkozó előírásainak. Az Alaptörvény a VIII. cikkben (egy rendelkezésben, egymás után) szabályozza a gyülekezés, a szervezetek létrehozásának (és az azokhoz való csatlakozásnak), a pártalapításnak, illetve a szakszervezetek és más érdek-képviselői szervek alapításának a szabadságát. Ehhez képest az Alkotmány az említett alapjogokról különböző §-okban rendelkezett {pártalapítás szabadsága [3. § (1) bekezdés], szakszervezetek és érdekképviselők (4. §), gyülekezési jog [62. § (1) bekezdés], egyesülési jog [63. § (1) bekezdés]}.
- [138] Az egyesülési jog összefüggésben áll a gyülekezési joggal, mindkettő kollektív módon gyakorolható szabadságjog, és belőle több más jog is levezethető (pl. a pártalapítás vagy az érdekképviselői szervezetek alapításának a szabadsága). A társadalmi szervezetek a demokrácia, illetve a széles értelemben vett társadalmi önszerveződés megnyilvánulási formái. Annak ellenére azonban, hogy az Alaptörvény pl. a gyülekezési joggal és a pártalapítás szabadságával egy cikkben szabályozza az egyesülési jogot, az e jog alapján létrehozott társadalmi szervezetek nem feltétlenül kötődnek valamely politikai célhoz, eszmerendszerhez, és nem is csupán természetes személyeket illetnek meg. Az egyesülési jog mindenkit – természetes személyeket és jogi személyeket is – megillető alapvető szabadságjog; az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját sem az alkotmányozó, sem a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, tehát minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt [vö. Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés, és az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 3. §].
- [139] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem látta akadályát annak, hogy jelen ügy elbírálása során a korábbi gyakorlatában kidolgozott elveket és megállapításokat – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat {Indokolás [32]} alapján – figyelembe vegye.
- [140] Az egyesülési jog tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában az jelenti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 38.]. Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is [lásd pl. 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 489, 493.], az egyesülési jog is olyan alapjog, amely gyakorlásából nincsenek kizárva a jogi személyek [489/B/2006. AB határozat, 2392, 2396.]. „Cselekvési autonómiával a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Míg az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű, feltétlen és elidegeníthetetlen jogként illeti meg az embert, az egyesület vagy a gazdasági társaság autonómiája az adott szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Mivel az Alkotmány alapvető jogként ismeri el az egyesülési jogot, a vállalkozás, így a gazdálkodó szervezetek alapításának és a gazdasági, társadalmi érdekek védelmére irányuló szervezetek alakításának szabadságát, ezért az államnak az e jogok gyakorlására létrehozott szervezetek önállóságát is tiszteletben kell tartania.” [24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111–112.] Ezt a felfogást tükrözi az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése, mely szerint: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”
- [141] A Tv. a szövetkezeti hitelintézeti szektor lényegében összes szereplőjére kiterjeszti az integrációt (sőt, részben a szektoron kívüli, azzal csak az önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alapokon keresztül kapcsolatban álló szereplőkre – egyes bankokra – is), melynek lényege az eddig önállóan vagy önkéntes integrációban működő pénzügyi intézmények tevékenységének egységesítése, az integráció csúcsszervei – az SZHISZ és a Takarékbank – által meghatározott elvek, szabályzatok és utasítások szerinti működtetése. A továbbiakban hitelintézet szövetkezeti formában kizárólag az integráció intézményvédelmi szervezetében (SZHISZ) való tagság létesítése/fenntartása mellett működhet (kilépés esetében új működési engedélyt kell kérni és a szövetkezeti működési forma nem tartható meg). A jogalkotó egyidejűleg a Tv.-nyel hatályon kívül helyezte a szövetkezeti hitelinté-

zetek által kötött Integrációs Szerződést és kötelező integrációt hozott létre. A tagság kötelezettségekkel (pl. tagdíjfizetés, szabályzatok, utasítások betartásának kötelezettsége) és jogokkal is jár (pl. intézményvédelmi szolgáltatások igénybevétele az SZHISZ igazgatóságának döntése alapján, az Alap által nyújtott mögöttes védelem).

- [142] Az Alkotmánybíróság korábban már több ízben vizsgálta a szervezetekben való kötelező tagság (ún. kényszer-tagság) intézményét. Megállapította, hogy „az egyesülési szabadságot mind az egyesülés valamilyen okból történő megtiltása, mind az egyesülésre való kötelezés, azaz a kényszerszertagság előírása korlátozhatja. Az egyesülési jog – mint alkotmányos jog – korlátozására azonban, az idézett határozatban is meghatározott követelmények (szükségesség és arányosság) megtartásával kerülhet sor.” [41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295, 302.] E határozat tehát megismételte és megerősítette azt a korábbi megállapítást, mely szerint „[a] kényszerszertagság mindenképpen közvetlenül korlátoz alapvető jogot – legyen az elméleti felfogástól függően akár az egyesülés joga, akár az általános cselekvési szabadság (Alkotmány 54. §) – ezért alkotmányosságát a szokásos alapjogi teszttel kell mérni.” [38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 257.]
- [143] A kötelező SZHISZ-tagság – kényszerszertagság – mindezek alapján közvetlen összefüggésben áll az egyesülési szabadsággal, valamint a szervezetek cselekvési autonómiájával, ezeket korlátozza. E közjogi korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során azonban szem előtt kell tartani a szervezetek cselekvési autonómiájának magánjogi sajátosságait is. A jogi személyek a létesítő (alapító) tagoktól elkülönült jogalanyisággal és vagyonnal rendelkeznek, a tagok személyi, cselekvési és tulajdonosi autonómiája a gazdag tartalmú „tagsági jog” részjogosítványaikban manifesztálódik és a szervezeti cselekvési autonómiának rendelődik alá. Ez a tagok autonómiájának önkéntes, magánjogi korlátozása. Az egyesülési jog azonban a szervezeteket is megilleti (továbbtársulás, koordinációs célú egyesülés, érdekvédelmi szövetség létrehozása stb.), ezekben a tagszervezetek cselekvési autonómiája is önkéntes korlátozást szenved, amit a közös érdek kompenzál. Az egyes önkéntes szervezetrendszerek további átfogóbb (nemzetgazdasági, pénzügyi) rendszerek alrendszereként működnek, melyek más szintű és minőségű érdekek kifejezői és érvényesítői lehetnek. Ha az érdekek egyesítése, illetve összehangolása magánjogi eszközökkel már nem biztosítható, a közérdek érvényesítése céljából a törvényhozó – alkotmányos keretek között – kögens normák alkotásával beavatkozhat.
- [144] 2.3. Az Alkotmánybíróságnak mindezek alapján jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az egyesülési jog, illetve a cselekvési autonómia Tv. általi korlátozása megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt szükségességi-arányossági tesztnek, mely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- [145] A korlátozás szükségességével kapcsolatban a következőket mérlegelte az Alkotmánybíróság. A SZHISZ mint kötelező intézményvédelmi szervezet sajátossága, hogy egyrészt (pl. a számviteli rendet, a belső ellenőrzés rendjét, a vezető tisztségviselők alkalmasságának szabályait érintő) szabályzatok alkotásával a tagok tevékenységét általános jelleggel meghatározhatja, összehangolhatja. Emellett viszont a különböző intézményvédelmi (és kiegészítő jelleggel betétvédelmi) szolgáltatásokkal a szektor pénzügyi biztonságához is hozzájárul (a tagok válsághelyzete esetében beavatkozik, saját vagyonából pénzügyi segítséget is nyújt, illetve a 20/A. § (4) bekezdése alapján a szövetkezeti hitelintézetek tartozásaiért – az Alapot és a többi szövetkezeti hitelintézetet követően – helytállni köteles). A pénzügyi segítség igénybevételének logikus és természetszerű előfeltétele az intézményvédelmi szervezet által a hitelintézetek működési stabilitása érdekében kibocsátott előírások betartása.
- [146] A jogalkotó megítélése szerint a szektor kiegyensúlyozott működéséhez az önkéntes szerződéses integrációnál többre van szükség ahhoz, hogy az érintett hitelintézetek egységes elvek szerint, az eddigieknél szorosabb felügyelet alatt működjenek, s a válsághelyzetek megelőzése érdekében – illetve bekövetkezésükkor – gyors, azonnali beavatkozási lehetőség álljon fenn. Az integrált működés egyik elemét jelenti a Tv. által létrehozott intézményvédelmi szervezetben (az SZHISZ-ben) való kötelező tagság. Az SZHISZ előnyei közé tartozik a működés költségeinek és kockázatainak csökkentése. Ez egyrészt az intézményi, szervezeti párhuzamosságok, széttagoltság megszüntetéséből eredhet (pl. az azonos funkciót ellátó intézményvédelmi alapok összevonása), az egész szektort integráló intézményvédelmi szervezet pénzügyileg nyilvánvalóan stabilabb az eddig működő kisebb alapoknál. Másrészt az egységes szempontok szerinti működés és az ellenőrzés jelentősen csökkenti a felelőtlen hitelezés kockázatát, növeli a hitelintézetek pénzügyi működésének biztonságát, ezáltal növelve a megtakarításukat a szövetkezeteknél elhelyező betétesek biztonságát is. Az összehangolt működés, a hi-

telintézeti vezető tisztségviselőkkal szemben támasztott szakmai elvárások meghatározása és a hosszú távú, egységes működési stratégia kialakítása hozzájárul az *ad hoc* hitelezési gyakorlat – és az ennek következtében kialakuló válsághelyzetek – megakadályozásához. A tagok prudens és profitábilis működésének biztosítása érdekében létrehozott intézményi struktúra és az előírások végrehajtása érdekében bevezetett mechanizmusok (utasítások, szankciók) pedig az integráció működését szolgálják. Az átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, melyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik.

- [147] A kötelező integráció továbbá nem érinti a tagszervezeteknek azt a jogát, hogy az egyesülési szabadság alapján, az Alaptörvényben biztosított jogukkal élve, saját döntésük alapján szakmai, érdekképviselési szervezeteket alapítsanak: az SZHISZ törvény általi létrehozása jogilag nem zárja ki, hogy vele párhuzamosan ilyen szervezetek létezzenek (ezt támasztja alá az is, hogy az OTSZ mint érdekképviselési szerv a Tv. hatályba lépése után is tovább működik). Nem kizárt továbbá az sem, hogy a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (új Hpt.) 241. § (1) bekezdése alapján önkéntes betétbiztosítási, illetve intézményvédelmi alapot hozzanak létre a szövetkezetek (az SZHISZ-tagság kötelező, de nem kizárólagos).
- [148] Végezetül a Tv., bár kötelező integrációt intézményesít, bizonyos feltételek fennállása esetében lehetővé teszi az abból való kilépést is. Kétségtelen, hogy ebben az esetben a szövetkezeti működési forma nem tartható meg, azonban az Alaptörvényből nem vezethető le egy adott tevékenység egy meghatározott cégjogi formában való gyakorlásának a joga.
- [149] A korlátozással együtt járó hátrányokat (mint pl. a tagok tagdíjfizetési kötelezettségét és az integráció szervei által kibocsátott szabályzatok betartásának a kötelezettségét) kompenzálják az abból eredő előnyök, jelesen az, hogy a szolgáltatási színvonal emelkedése és a működési kockázatok csökkenése, valamint az SZHISZ és az Alap által biztosított pénzügyi védőháló révén nő a szektor stabilitásába és szereplőibe vetett bizalom, s ez a piaci részesedésük növekedését eredményezheti. A szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül összesen 136,5 milliárd Ft-tal járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, ezzel jelentős biztonsági tartalékhoz juttatva a szektor szereplőit (a szövetkezeti hitelintézeteket és a Takarékbankot). Mindezek miatt a korlátozás aránytalansága sem állapítható meg.
- [150] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Tv. sérelmezett rendelkezéseit támadó indítványokat az egyesülési szabadság és a szervezetek cselekvési autonómiához való joga vonatkozásában elutasította.
- [151] 2.4. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az új Hpt. 8. § (3) és (7), ezenkívül 11. § (1)–(2) bekezdései, valamint az egyesülési jog között az indítványokban felhozott érvek alapján nincs alkotmányossági összefüggés, ezért azokat az Alkotmánybíróság elutasította.
- [152] 3. A tulajdonhoz való jog
- [153] 3.1. Az indítványozók a Tv. számos rendelkezésével összefüggésben állítják az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog sérelmét.
- [154] Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlata szerint [64/1993. (XII. 22.) AB határozat] „[a]z alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379–380.). Ugyanez a határozat kimondta: „Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai

feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás. Demokratikus társadalomban természetes, hogy a tulajdont érintő gazdasági és szociális kérdésekben a közérdeket igen eltérően ítélik meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybíróági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismerveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot [...]. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismerveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Arányatlannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.” (ABH 1993, 373, 381–382.).

- [155] A tulajdonhoz való jog tehát nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt feltételek teljesülése estében – a megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében – az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. A tulajdon korlátozását megvalósító szabályok alkotmányossági megítélésekor tehát az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány alapján kialakított gyakorlatára támaszkodott, figyelembe vette azonban azt is, hogy az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdon ebből adódó kööttségeit is.
- [156] A támadott rendelkezésekkel összefüggésben azt kellett megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy amennyiben azok a tulajdonhoz való jog korlátozását valósítják meg, akkor e korlátozásra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően – más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, illetve a közérdek védelme érdekében került-e sor, s a korlátozás arányossága megállapítható-e.
- [157] A tulajdonjogot érintően a korlátozásoknak klasszikusan két csoportját lehet elkülöníteni. A tulajdon elvétele (államosítás, kisajátítás) a legsúlyosabb beavatkozás, hiszen ez a tulajdon feletti – rendelkezési – jogosultságokat, a tulajdon minden részjogosítványát teljes egészében megszünteti. A második csoportba a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések (tipikusan pl. építési előírások), illetve a tulajdont terhelő közterhek (pl. adók) fizetésére vonatkozó szabályok tartoznak. Ugyanakkor e hagyományos csoportosítás mellett létezik egy harmadik csoport is: ezt a csoportot azok az állami beavatkozások képezik, melyek nem sorolhatók az előző két csoportba, nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de mégis lényeges – akár a kisajátításhoz mérhető – módon érintik a tulajdon tárgyát, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait.
- [158] 3.2. Az Alkotmánybíróság célszerűnek látta a tulajdonhoz való jogot érintő kérelmeket csoportosítva elbírálni. Először a Tv.-nek az integrációval, majd a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos indítványi elemeit (I. Indokolás 3.3. pont), aztán a pénzügyi kockázatközösség szabályait támadó kérelmeket (I. Indokolás 3.4. pont), ezután az intézményvédelmi alapok jogutódlására vonatkozó előírásokat (Id. Indokolás 3.5. pont), végezetül a Tv. egyéb rendelkezéseit támadó panaszokat vizsgálta (I. Indokolás 3.6–3.9. pontok).
- [159] 3.2.1. Az indítványozók álláspontja szerint a kötelező integrációt létrehozó szabályozás megfosztja a szövetkezeti hitelintézeteket attól a jogtól, hogy gazdasági döntéseiket – a jogszabályok keretei között – önállóan, saját mérlegelésük alapján hozzák meg. Az integráció csúcsszerveinek biztosított irányítási jogok (és az ezekhez kapcsolt szankcionálási lehetőségek) ezért az érintett pénzügyi intézmények tulajdonhoz való jogát sértik.
- [160] Az integráció Tv.-beli szabályai alapján a szövetkezeti hitelintézeteknek a saját gazdasági működésüket érintő döntéshozatali joga nagymértékben csökken: az SZHISZ igazgatósága számukra kötelező szabályzatot alkothat a 11. § (1) bekezdés szerinti körben, előírhatja a szavatoló tőke egyedi szintjét, s ennek nem teljesítése esetében a 17/C. § (2) bekezdés szerinti intézkedéseket alkalmazhatja [illetve az intézkedések sikertelensége esetében tőkeemeléssel akár tulajdont is szerezhet az érintett szövetkezeti hitelintézetben, Id. 11. § (4) bekezdés]. A Takarékbank szintén jogosult a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó kötelező szabályzatokat, illetve utasításokat elfogadni [I. 15. § (2)–(3) bekezdés, a szankciókról ugyanezen § (4) bekezdése rendelkezik], a szövetkezeti hitelintézet válsághelyzete esetében szankciókat alkalmazhat [15. § (7) bekezdés], a szövetkezeti hitelintézet

beszámolójának elfogadásához és vezető tisztségviselői kinevezéséhez, továbbá bizonyos esetekben a tulajdonszerzéshez, tulajdon értékesítéséhez [15. § (11), (12) és (19) bekezdés], valamint a szövetkezeti hitelintézet kötvénykibocsátásához, tőkéjének leszállításához, illetve felemeléséhez [17/K. § (1) bekezdés] is a Takarékbank előzetes jóváhagyása/hozzájárulása kell. A szövetkezeti hitelintézet nem tarthat közgyűlést, felügyelőbizottsági ülést és igazgatósági ülést a Takarékbank előzetes értesítése nélkül, és bizonyos esetekben a Takarékbank előírhatja az igazgatóság és a felügyelőbizottság számára ügyrendjük módosítását (15/A. §). A 17/K. § (11) bekezdése értelmében a szövetkezeti hitelintézet bankszámláit és értékpapír számláit a Takarékbank vezeti. Mindezek mellett a szövetkezeti hitelintézetek csak az SZHISZ (illetve 2014. július 1-től a Takarékbank) által meghatározott mintaalapszabály alapján működhetnek.

- [161] E (részlet)szabályok közvetlenül érintik, alapvető módon befolyásolják az integrációval érintett szövetkezeti hitelintézetek vagyoni, gazdasági autonómiáját, azt a jogukat, hogy „gazdasági kapcsolatokat alakító gazdasági döntéseket önállóan és szabadon hozzák meg” [vö. az idézett 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1993, 373.) és az azt hivatkozó 10/2001. (IV. 12.) AB határozat (ABH 2001, 123.)], ennél fogva az integrációt létrehozó törvényi rendelkezések tekintetében a tulajdonhoz való jog esetleges sérelme vizsgálandó.
- [162] A vizsgálat során fontos szem előtt tartani, hogy az egyes hitelintézetek magánjogi alapon sem teljesen autonóm módon, hanem a magas fokon szervezett pénzügyi rendszer alrendszereként működnek. A pénzügyi rendszer a nemzetgazdaság alrendszere, ami viszont a társadalmi rendszer egyik legfontosabb alrendszere (pl. a politikai mellett). A „dominó-hatás” folytán akár egyetlen pénzintézet bedőlése tovagyűrűzhet, ronthatja az országgazdaságot, ez leminősítést és államadósság-növekedést okozhat, az negatívan érinti a beruházási szférát, a foglalkoztatást, a szociális ellátórendszereket stb. A kockázat-felmérés és elemzés, megelőzés és elhárítás ma már nem csak a pénzügyi szektorban elsőrendű kötelesség, de a gazdasági és politikai döntéshozók körében, így a kormányzati gazdaságstratégiában és operatív irányításban is az. A gazdaságpolitikai intézkedések alkotmányjogi megítélése során minderre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie.
- [163] Az alkotmányossági vizsgálat tárgya – az indítványok tartalmának megfelelően – az integrációs tagságról szóló rendelkezés [3. § (1) bekezdés], tehát maga az integráció mint a tulajdonjog korlátozása. Döntése során az Alkotmánybíróság áttekintette és figyelembe vette az előzményeket, a kötelező integráció megteremtése érdekében bevezetett, konkrét szabályok tartalmát is, elsősorban az indítványozók által megjelölt és sérelmezett rendelkezéseket [11. § (1), (4), (7)–(8) bekezdés, 15. § (2), (3), (4), (7), (9), (11), (12), (13), (16), (19) bekezdés, 15/A. § (1)–(9) bekezdés, 15/C. §, 17. § (1) bekezdés, 17/C. § (1), (2), (4)–(7) bekezdés, 17/E. § (4) bekezdés, 17/J. § (2) bekezdés, 17/K. § (1) és (11) bekezdés, 17/Q. § (3)–(4) bekezdés, 19. § (2), (5), (8)–(9) bekezdés, 20/A. § (12)–(13) bekezdés]. Megjegyzendő azonban, hogy az indítványozók e szabályokat – az egységes, összehangolt működést biztosító rendelkezéseket – nem külön-külön és önmagukban, hanem egységben, egymással való összefüggésükben, együttesen kifejtett hatásukra tekintettel sérelmezték, s ezért támadták magát az integrációt. Ennél fogva – konkrét, indokolt kérelem hiányában – az Alkotmánybíróság nem vizsgálta egyenként a támadott részletszabályok tulajdonhoz való jogot érintő hatását, így azt sem, hogy ha van is ilyen hatás, az adott előírás az alapjog-korlátozás szükségességi-arányossági tesztjének megfelel-e, hanem a rendelkezéseket (az integráció egészét) egységben bírálta el.
- [164] 3.2.2. A Tv.-ben foglalt szabályozásra – a jogszabály preambuluma szerint – azért volt szükség, mert a szövetkezeti hitelintézeti szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő, és ezáltal hosszú távú működésének biztonsága megerősítésre szorul.
- [165] A pénzügyi szektor egészének stabilitásában a szövetkezeti formában működő hitelintézetek biztonságos működésének is szerepe van. A szóban forgó szektor jelentőségét kiterjedt fiókhálózata adja, az a tény, hogy a települések meghatározó hányadában a pénzügyi szolgáltatások kizárólag a szövetkezeti hitelintézeteken keresztül érhetők el, továbbá, hogy a szövetkezetek meghatározó szerepet játszanak a mezőgazdasági ágazatban működő egyéni és társas vállalkozások finanszírozásában. Ennek a pénzügyi infrastruktúrának a fenntartása és működőképességének biztosítása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást indokoltá tehet, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére figyelemmel.
- [166] 2008–2009 óta a pénzügyi szervezetek létrehozásának és működésének törvényi feltételrendszere, hatósági felügyelete és ellenőrzése, összevont irányítása és koordinációja a világon mindenütt szigorodott. Az integrációnak magának és a szerveinek biztosított irányítási jogosultságok célja a szövetkezeti hitelintézetek működésének szabályzatok útján való általános jellegű, illetve konkrét intézkedésekkel, utasításokkal történő összehangolása.

Ezek szükségese az érintett hitelintézetek működésének koordinációjához, az integrált működés biztosításához. Az operatív működés szempontjából kétségkívül fontosak a Tv. 15. § (2) bekezdésében felsorolt kérdések – a kockázatkezelés, az üzletpolitika, a marketing és az informatikai rendszerek területe –, ezeket illetően a jogalkotó kötelező szabályzatok megalkotására hatalmazta fel a Takarékbankot. A Takarékbank ellenőrzési jogának gyakorlása során figyelemmel kíséri a kiadott szabályzatok betartását és ennek keretében egyedi utasításadási joga is van. Tekintettel arra, hogy az integrált működés feltétele az említett szabályzatok és utasítások betartása, ezért a jogalkotó bizonyos szankciók alkalmazására is felhatalmazást adott. Mivel a szövetkezetek operatív irányítását a vezető tisztségviselők végzik, megbízatásuk felfüggesztésére, megszüntetése is sor kerülhet. A kötelező szabályokat be nem tartó szövetkezeteket érintő szankció (SZHISZ-tagság felfüggesztése, kizárás) pedig az integrált működés biztosításának egyik eszköze. Szintén indokolt a Takarékbank irányítási jogainak gyakorlása és szankciók alkalmazása, ha egy szövetkezet válsághelyzetbe kerül, ugyanis a pénzügyi kockázatközösség miatt egy tag működése akár az egész rendszer biztonságát veszélyeztetheti. Ehhez hasonlóan – elsősorban a pénzügyi kockázatközösségre tekintettel – a Takarékbank vonatkozásában is hasonló intézkedési jogosultságokat vezetett be a jogalkotó [19. § (8)–(9) bekezdés]. A 15. § (9) bekezdésében írt kötelezettséget egyrészt a szektor szereplői közötti pénzügyi kockázatközösség, másrészt a Takarékbank központi banki szerepe, továbbá a bankot megillető, a 15. § (3) bekezdésében írt ellenőrzési jogosultság indokolja. A 15. § (11) bekezdése közvetlen összefüggésben áll a kockázatkezelés és az üzletpolitika összehangolásának követelményével. A takarékbanki részvényesi jogok felfüggesztésére vonatkozó előírás pedig az integráció létrehozását, fenntartását és az integrációs előírások betartását előmozdító rendelkezés. Az integráció tagjainak eszközei és kötelezettségei átvizsgálására vonatkozó jog [15. § (16) bekezdés] célja [figyelemmel a rendelkezés által utalt szabályra, a 19. § (5) bekezdésére is] a szövetkezeti működés átláthatóságának és szabályszerűségének biztosítása.

- [167] A Takarékbank mellett – mely az integráció tagjai működésének operatív irányítási jogaival rendelkezik – a Tv. irányítási jogosultságokkal ruházza fel az SZHISZ-t mint intézményvédelmi szervet is. Az SZHISZ az átlátható, kiszámítható működés feltételeinek biztosításában játszik szerepet, és válságmegelőző, valamint válságkezelő funkciókkal rendelkezik. E körben egyebek mellett a számviteli rendről, a belső ellenőrzés rendjéről, a vezető tisztségviselők alkalmasságának szabályairól és a szövetkezeti hitelintézet számára nyújtható pénzügyi segítségnyújtás szabályairól alkot kötelező szabályzatot [Tv. 11. § (1) bekezdés]. A fizetőképesség és a tőkeellátottság alakulásának egyedi alapon történő figyelemmel kísérése [11. § (3) bekezdés], illetve az SZHISZ ezzel kapcsolatos intézkedési lehetőségei pedig hozzájárulnak a válsághelyzetek kialakulásának megelőzéséhez.
- [168] Mindezek mellett a Tv. további korlátozásokat is bevezet a szövetkezeti hitelintézetek pénzügyi műveleteire vonatkozóan [19. § (2) bekezdés], illetve előírja, hogy az SZHISZ vagyona a Takarékbank és a szövetkezeti hitelintézet összevont szavatoló tőkéjébe beszámítandó [11. § (5) bekezdés]. E szabályok célja szintén a kiszámítható, stabil és prudens működés biztosítása és az üzleti kockázat minimalizálása, illetve a biztonságos hitelezési aktivitás növelése.
- [169] 3.2.3. Az integráció szervezeti rendszere és eszköztára tehát jelentős mértékben szűkíti a szövetkezeti hitelintézetek függetlenségét gazdasági döntéseik meghozatalában, mindez a szövetkezetek önállóságát korlátozza. Az Alkotmánybíróság ismét hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán viszonylag szűk körű a vizsgálódási lehetősége abban a tekintetben, hogy mennyire megalapozott a jogalkotó részéről a közérdekre való hivatkozás. Különösen így van ez – a jelenlegihez hasonló – reformtörvények kapcsán, melyek egy gazdasági szektort alakítanak át gazdaságpolitikai célkitűzések alapján.
- [170] A szövetkezeti hitelintézeti szektor széttagoltságának megszüntetése, a működés, a szövetkezetek által nyújtott pénzügyi szolgáltatások bizonyos aspektusainak egységesítése jelentős mértékben hozzájárul mind a hitelezési tevékenység kockázatainak a csökkentéséhez (amellett, hogy ha a szektor a jogszabály hatására nagyobb intenzitással hitelez, az a gazdaság fejlődését is elősegíti), mind pedig az ügyfelek biztonságának a növeléséhez, s ezzel összefüggésben növeli a szervezettebb szektor egészébe vetett bizalmat is. A többszázezer takarékszövetkezeti betétes érdekeinek védelme és betéteinek biztonsága nyilvánvalóan közérdek, hiszen a takarékszövetkezeti betétek iránti bizalom megingása valamennyi betét (tehát a banki betétek) biztonságát is érinti, és ezen keresztül az ország minden betétesének és az egész gazdaságnak az érdekeit. Az eddig széttagolt, kis egységek autonómiája egyfelől gyengül, egyesített gazdasági-pénzügyi erejük, hatékonyságuk és biztonságuk folytán viszont másfelől erősödik. Ugyanakkor ezt az erősödést is a magyar pénzügyi intézményrendszer egészéhez, az uniós és a globális pénzügyi rendszerhez lehet mérni. (Megjegyzendő, hogy az összehangolt működés fontosságát maguk a szövetkezetek is felismerték, s arra már másfél évtizede maguk is törekedtek.) A szektor

stabilitása mellett (ami a betétesek érdekeinek védelmét szolgálja) a jövedelmezőség is javulhat (az átalakítás hosszútávon a tulajdonosok érdekében is áll). A szektor nagyobb biztonságának megteremtésére – mint közérdekre – irányuló törekvést igazolja a Tv. 19. § (5) bekezdése is [illetve ehhez kapcsolódóan a 15. § (16) bekezdés is], mely az integrált hitelintézetek átvilágításáról rendelkezik. E rendelkezések garantálják az egész szektor valós állapotának felmérését, és lehetővé teszik a működésben rejlő esetleges kockázatok megismerését.

- [171] A szövetkezeti hitelintézetek átvilágítása – és így a rejtett kockázatok, tehát a valós helyzet feltárása – közérdeknek tekinthető. Ugyanígy közérdekű cél volt a szektor működési kockázatának a csökkentése, amit az integrációban megvalósuló egységes szabályok szerinti kockázatkezelés és az állam anyagi hozzájárulása is biztosít. Végül a nemzetgazdasági fejlődés szempontjából közérdek a szövetkezeti hitelintézetek hitelezési tevékenységének az intenzívebbé tétele, amit az állam anyagi hozzájárulása és az SZHISZ vagyonának szavatoló tőke mivolta biztosít.
- [172] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindezek alapján összességében és széles összefüggés-rendszerben az integrált működés megteremtését illetően a közérdekre hivatkozás megalapozott.
- [173] A korlátozás arányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság fontos szempontnak értékelte, hogy bár az integráció szerveinek irányítási jogai meghatározó módon befolyásolják a szövetkezeti hitelintézetek működési önállóságát, ezt kompenzálják az összehangolt működésből eredő előnyök (elsősorban az üzleti kockázatok csökkenése és a jövedelmezőség növelése), illetve az a tény, hogy a szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében az állam az MFB-n keresztül jelentős összeggel járul hozzá az intézményvédelmi feladatok ellátásához, növelve a szektor pénzügyi stabilitását. Jogi értelemben az állam nemcsak elvesz a rendszerből (az egyes hitelintézetek önállóságából), hanem hozzá is ad (materiális fedezetet, biztonságot). Ugyanakkor hangsúlyozza az Alkotmánybíróság: a jogalkotó a Takarékbanknak és az SZHISZ-nek a Tv.-ben meghatározott módon biztosított irányítási jogosultságok révén olyan jelentős mértékben csökkentette az integrációval érintett hitelintézetek gazdasági önállóságát, s ezáltal olyan, a tulajdonjogba történő beavatkozást valósított meg, mely az ezt ellensúlyozó előnyök hiányában alaptörvény-ellenes lenne. A gazdasági-vagyoni autonómia (és annak csökkentése) értéke nem határozható meg egzakt módon, így a korlátozás ellentételezéseként is csak az SZHISZ vagyonát képező – MFB által könyvvizsgálói értékelés eredményeként rendelkezésre bocsátott – 136,5 milliárd Ft tényét lehetett figyelembe venni, az egyéb (remélt) előnyök értékét nem.
- [174] Miután közérdekből – az értékgarancia érvényesítése mellett – akár a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet, ehhez képest a szövetkezeti hitelintézetek integrálása, tevékenységük összehangolása az önállóságukat kisebb mértékben érintő intézkedés. Ráadásul az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában már azt is megállapította, „[a] jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a »klasszikus kisajátítás« fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni” (ABH 1993, 373, 381.). Ez az alkotmányjogi érvelés felerősödött egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata („A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.
- [175] Figyelemmel a szövetkezeti hitelintézeti szektor sajátosságaira és a fentebb kifejtettekre, az alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította.
- [176] 3.2.4. Mivel a Tv. 19. § (3) bekezdése [illetve ezzel összefüggésben a 17/D. § (2) bekezdése és 17/H. § (2) bekezdése] – mely szerint a szövetkezeti hitelintézetek új alapszabályt kötelesek elfogadni az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel – az indítványozók szerint önállóan is sérti a tulajdonhoz való jogot, ezért kifejezett, külön indokolt kérelem alapján a rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság is külön elvégezte.
- [177] Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozók azt az előírást támadták, miszerint a Tv. hatálybalépését követő 45 napon belül az SZHISZ igazgatósága által meghatározott szöveggel új alapszabályt (alapító okiratot) kötelesek elfogadni. (Megjegyzendő, hogy a jogalkotó időközben módosította a támadott rendelkezést, azt a c) pontból az a) pontba helyezte át. Az alkotmányossági vizsgálat ennek megfelelően a jelenleg hatályos a) pontra vonatkozik.)

- [178] Az alapszabály (alapító okirat) szövege meghatározásának a joga – a jogszabályi keretek között – a gazdasági társaságok (jelen esetben szövetkezetek és bankok) legfőbb szervének, azaz a tulajdonosok összességéből álló közgyűlésnek az egyik legfontosabb jogosítványa. A tagok (részvényesek) a létesítő okirat elfogadása során tulajdonosi jogukat gyakorolják, egyesített tulajdonuk szervezeti (jogalanyisági) és működési (hasznosítási) szabályait alkotják meg. A Tv. támadott rendelkezése ennek a jognak a lényegi tartalmát érinti.
- [179] Ugyanakkor a Tv. által bevezetett integráció szempontjából alapvető jelentősége van annak, hogy az integrált hitelintézetek alapszabályai (alapító okiratai) megfeleljenek a Tv.-ben foglalt előírásoknak, ne tartalmazzanak abba ütköző vagy eltérő rendelkezéseket. A Tv. céljának megfelelő, összehangolt működés csak ebben az esetben biztosítható. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága (figyelemmel az értékgarancia érvényesülésére is) – jelen határozat indokolásának [159]–[175] bekezdéseiben foglaltak alapján – ebben a vonatkozásban is megállapítható.
- [180] A vizsgált szabályozás áttekintése során ugyanakkor az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a mintaalapszabály tartalmának meghatározására vonatkozó, az Alaptörvénynek megfelelő jogi normák nem megfelelő alkalmazása eredményeként sérülhet az érintettek tulajdonhoz való joga. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján – hivataltól – az Alkotmánybíróságnak lehetősége van a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapítani az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Alkotmányos követelmény meghatározásának a szükségességét az Alkotmánybíróság e törvényi felhatalmazással élve vizsgálta a jelen ügyben.
- [181] A Tv. – helyes értelmezés szerint – arra ad lehetőséget, hogy az SZHISZ (illetve később a Takarékbank) a Tv. céljának – az integrációnak – a megvalósulása érdekében szükséges, lényeges tartalmi elemeket meghatározhassa. A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát csak annyiban alkotmányos, amennyiben az integráció magvalósításához feltétlenül szükséges mértékben érinti az alapszabály (alapító okirat) tartalmának meghatározásához való jogot.
- [182] A támadott jogi szabályozás ugyanakkor olyan értelmezést sem zár ki, mely szerint a mintaalapszabály komplett, semmilyen egyéniesítést (kiegészítést, részletezést) meg nem engedő dokumentumként kerülhet kiadásra, illetve, hogy az a Tv. előírásaival kapcsolatban nem álló, abból közvetlenül le nem vezethető rendelkezéseket is tartalmazhat. A mintaalapszabály tartalmát ráadásul az érintett hitelintézetek (szövetkezetek, bankok) semmilyen fórum előtt nem támadhatják meg, sőt a Tv. 17. § (1) bekezdése kifejezetten ki is mondja, hogy amennyiben az integrált hitelintézetek nem fogadnak el az SZHISZ által meghatározott szövegű új alapszabályt, működési engedélyüket vissza kell vonni.
- [183] Mindezek alapján – megerősítve, hogy a hatályban lévő szabályok helyes alkalmazása esetén az indítványozók jogsérelme nem következne be – szükségesnek és indokoltnak tartja az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény meghatározását a következők szerint. A Tv. 19. § (3) bekezdése, 17/D. §-a, 17/H. § (2) bekezdése, valamint a Tv. 1. melléklet IX. 9.1. e) pontja alkalmazása során a mintaalapszabály kiadására vonatkozó jogot szűken kell értelmezni: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a mintaalapszabályok csak olyan kötelező elemeket tartalmazhatnak, amelyek a törvény céljainak eléréséhez nélkülözhetetlenek, vagy a törvény végrehajtását szolgálják, illetőleg a hitelintézetek integrált működésére irányadó európai uniós követelmények teljesítéséhez szükségesek. Ez azt is jelenti, hogy az integrált hitelintézetek alapszabálya (alapító okirata) nem lehet ellentétes a mintaalapszabállyal, ugyanakkor az abban foglaltakhoz képest tartalmazhat kiegészítő elemeket: az integrációval kapcsolatba nem hozható tárgykörök, a Tv.-ből le nem vezethető szervezeti és működési szabályok – a vonatkozó egyéb jogszabályok keretei között – továbbra is egyedileg meghatározhatók maradnak.
- [184] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Takarékbankban végrehajtott tőkeemeléssel kapcsolatos rendelkezéseket vizsgálta meg. E körben az indítványozók a Tv. 12. § (2) bekezdésének, 13. § (2) bekezdéseinek, 14. § (1) bekezdésének és a 20. § (1)–(2) bekezdéseinek (tőkeemelés a Takarékbankban), illetve a 20. § (7) és (10) bekezdéseinek (Takarékbank alapszabályának módosítása a tőkeemeléssel összefüggésben) megsemmisítését kérték.

- [185] 3.3.1. A Tv. által szabályozott és ennek megfelelően végrehajtott tőkeemelés a Takarékbankban nem vezetett a korábbi törzsrészesvények elvesztéséhez (elvételehez), szűk értelemben véve tehát a korábbi részesvényesek tulajdonjoga nem sérült. Ugyanakkor a tőkeemelés következtében – melynek során a kibocsátott törzsrészesvényeket a Tv. 20. § (2) bekezdése értelmében az állami tulajdonú Magyar Posta vette át, a többi részesvényes jegyzési elsőbbségét a Tv. 20. § (7) bekezdése kizárta – a Magyar Állam a Takarékbank közvetett többségi tulajdonosává vált, az állam közvetett módon tehát a Takarékbank közgyűlésén többséggel rendelkezett. (Kivételes – az Alapszabályban felsorolt – esetekben a döntéshez a „C” sorozatú szavazatsőbbségi részesvények több, mint felét képviselő részesvényesek igenlő szavazata is szükséges, ilyenkor azonban egy részesvényesnek egy szavazata van. Vagyis a szövetkezeti hitelintézeti többség adott.)
- [186] Maga a részesvénytársaság – mint gazdasági társaság – önálló jogi személy, azaz jogalany és nem a tulajdonjog tárgya, ebben a vonatkozásban tehát a Takarékbankot érintő Tv.-i rendelkezéseket (a tőkeemelést) érintően a tulajdonjog sérelme nem vethető fel. A részesvény ugyanakkor – magával a részesvénytársasággal ellentétben – a tulajdonjog tárgya, bár a tulajdonjog klasszikus tárgyaitól eltérő, különleges tulajdoni tárgy: tagsági jogokat megtestesítő – nyomdai úton előállított vagy csak dematerializált formában létező – forgalomképes értékpapír [2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról, 177. § (1) bekezdés; új Ptk. 3:213. § (1) bekezdés]. A részesvényt tehát minden esetben a hozzá kapcsolódó, az általa megtestesített jogokkal (szavazati jog, osztalékhoz való jog, stb.) együtt, egységben kell szemlélni. A tagnak a gazdasági társaság alapításakor teljesített vagyoni (pénzbeli és nem pénzbeli) hozzájárulása feletti tulajdonjoga helyébe ugyanis tagsági jogok lépnek. A tagsági jogokat érintő változások alapvetően befolyásolhatják a részesvényesi pozíciót még akkor is, ha kifejezetten a részesvény tulajdonjogára nincsenek is hatással. {Hasonlóképpen foglalt állást az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Sovtransavto Holding kontra Ukrajna* ügyben [(48553/99), 2002. július 25.], amelyben az orosz honosságú kérelmező azt kifogásolta, hogy a több ízben végrehajtott tőkeemelés következtében elvesztette egy részesvénytársaságban betöltött irányító funkcióját, részesedése 49%-ról 20,7%-ra csökkent. Mivel ezáltal megváltoztak a részesvényes jogosultságai és lehetőségei a társaság működésében való részesvétel és a vagyonnal történő gazdálkodást illetően, a Bíróság megállapította a részesvényesnek a tulajdon békés élvezetéhez fűződő jogának a sérelmét [92. bekezdés]}
- [187] Tény, hogy a Takarékbankban a legnagyobb (törzs)reszesvénypakettel a Tv. hatályba lépését megelőzően is egy, a Magyar Állam tulajdonában álló szervezet – az MFB – rendelkezett. Ugyanakkor e gazdasági társaság részesedése önmagában nem jelentett garanciát a közgyűlési többséghez, míg a Tv.-nyel végrehajtott tőkeemelés következtében a Magyar Állam tulajdonában álló szervezetek együttesen már rendelkeztek ilyen többséggel. A Takarékbankban a Tv.-nyel végrehajtott tőkeemelés tehát jelentős hatással volt a korábbi törzsrészesvényesek helyzetére, a részesvénytársaság működését érintő jogaik megváltoztak. E körben megjegyzendő, hogy bár a szövetkezeti hitelintézetek a tőkeemelést megelőzően is csak együttesen rendelkeztek közgyűlési többséggel, ugyanakkor a – Tv.-nyel megszüntetett – Integrációs Szerződés tagjaiként tevékenységüket már összehangolták. (Az Integrációs Szerződés 3.4.3. b) pontja szerint a tagok a Takarékbank közgyűlésén „egységesen, [...] a tulajdonosi arány szerint többségi álláspontot képviselve gyakorolják részesvényesi jogaikat”).
- [188] Megállapítható az is, hogy a Magyar Posta részesvénytársaság névértéken történt, így a jegyzett tőke – saját tőke arány is kétségtelenül csökkent, ami szintén hátrányosan érinti törzsrészesvényesek helyzetét, tagsági jogait (osztalékhoz való jogukat, a saját tőke esetleges felosztása esetében az abból való részesedésüket).
- [189] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az alkotmány „a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 373, 380.] A 935/B/1997. AB határozat azt is hangsúlyozta: „Az alapjogok védelmének körét [...] túlságosan leszűkítené az Alkotmánybíróság, ha a társasági tagság egyes vagyoni jogi vonatkozásaitól elvonja az alapjogi védelmet [...] pedig éppen az az egyik fő célja, hogy az önmagukat kisebb vagyoni hozzájárulással képviseltető tagok vagyoni érdekei megfelelő védelemben részesüljenek a társaságon belül gazdasági erőfölényben lévőkkel szemben. A kisebbségvédelmi szabályoknak az alkotmányos tulajdonvédelem közvetett realizálóiaként való felfogása irányába mutat továbbá már az Alkotmánybíróság részesvénytársasági jog vonatkozásában meghozott 33/1993. (V. 28.) AB határozatának indokolása is: »A kisebbségvédelem a társasági jog

egyik alapintézménye, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz és egyéb vagyoni jogokhoz való jognak egyik társasági jogi konkretizálódása.« [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 254.]. Hasonló eredményre jut az Alkotmánybíróság a korlátozott felelősségű társaság egyes szabályainak vizsgálata kapcsán, amikor is tudatosan az üzletrész tulajdonjogáról beszél [1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 655.], amiből jelen ügyre vonatkozóan egyértelműen következik, hogy az üzletrész által megtestesített jogosultságok sérelme esetén közvetve mindig a tulajdonjog sérelme is bekövetkezik.” (ABH 1998, 765, 769–770.)

- [190] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapíthatónak tartja, hogy bár kisajátításra nem került sor (a korábbi tulajdonosok törzsrésztvényeinek tulajdonjoga megmaradt), a részvény által megtestesített tagsági jogok sérelme bekövetkezett. A társasági jogi eredetű tagsági jogosultságokra bizonyos feltételek fennállása esetén az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjedhet. A részvényesek jegyzési elsőbbségének kizárása mellett jogszabállyal végrehajtott tőkeemelés, tekintettel arra, hogy a tőkeemelésre annak érdekében került sor, hogy az állam – közvetett módon, ideiglenesen – többségi tulajdonossá válhasson az érintett gazdasági társaságban, az Alkotmánybíróság megítélése szerint beavatkozást jelentett az indítványozó törzsrésztvényesek tulajdonhoz való jogába, korlátozta azt. Hangsúlyozandó: a többségi tulajdon jogszabály útján történő megszerzésére csak az alkotmányos tulajdonvédelem (tulajdonkorlátozás) szabályainak figyelembevételével kerülhet sor akkor is, ha a tulajdonszerzés nem kisajátítással (államosítással) történt. Amennyiben a – közvetett – állami tulajdonszerzés módjára tekintettel (pusztán azért, mert a tulajdonszerzés nem a már meglévő törzsrésztvények megvásárlásával, hanem „törvényi” tőkeemeléssel történt), az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás tényét nem állapítaná meg, s annak alkotmányosságát nem vizsgálná, védelem nélkül hagyná az érintetteket az államnak a tulajdonjogba történő egyértelmű beavatkozásával szemben.
- [191] 3.3.2. A tulajdonhoz való jog az Alaptörvény értelmében nem abszolút, korlátozhatatlan alapjog. Mint fentebb kifejtésre került, más alapjog vagy alkotmányos érték védelmében, a tulajdon társadalmi felelőssége (szociális kötöttsége) alapján, illetve közérdekből, a tulajdonjog korlátozása alkotmányos lehet.
- [192] A Takarékbank tulajdonosi szerkezetét érintő változások nem választhatók el a teljes szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációjának a kérdésétől. A jogalkotó az SZHISZt nevezi meg az integráció intézményvédelmi szervezeteiként, egyidejűleg azonban – a számára biztosított irányítási jogosultságok biztosításával – a Takarékbankot az integráció központi bankjává, egyik csúcsszervévé teszi.
- [193] Az Alkotmánybíróság már hangsúlyozta, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott, sőt „[a] törvényhozónak alkotmányos joga annak meghatározása, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart olyan jellegű tevékenységnek, amelynek gyakorlására nemcsak általános, közvetett-regulatív, hanem tényleges, közvetlen, tulajdonosi befolyást is gyakorolni kíván. Ez a gazdasági tevékenységek olyan szűk körére terjed ki, melyek stratégiai jelentőségét minőségi vonatkozásai adják meg.” (1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 541.). Az állam – jelen esetben mint gazdaságirányítási és pénzügyi közigazgatási közhatalom – a szövetkezeti hitelintézeti szektornak a pénzügyi intézményrendszeren belüli megerősítését, stabilitásának, működőképességének biztosítását és hatékony, versenyképes működését tűzte ki célul. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törzsrésztvényesek tulajdonhoz való jogának a korlátozását mindez megfelelően indokolja és ellensúlyozza.
- [194] E körben is hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381–382.], amellett, hogy a hivatkozás nem lehet pusztán formális, a közérdeket úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni [50/2007. (VII. 10.) AB határozat (ABH 2007, 984, 994.)]. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a közérdekre hivatkozás nem tekinthető pusztán formálisnak: mivel a Takarékbank az integráció egyik irányító szerve, az összehangolt működés biztosítása érdekében elfogadható az állam számára a bank többségi tulajdonának legalább az átmeneti megszerzése.
- [195] Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy a többségi tulajdon törvényhozási úton való megszerzése, bár nem kisajátítás, részben ahhoz hasonló eredménnyel járt. A közvetett többségi állami tulajdon a Takarékbankban hasonló helyzetbe hozta a korábbi törzsrésztvényeseket ahhoz, mintha az állam a bank „részleges és időleges” kisajátításáról döntött volna. Különösen igaz ez a Tv.-nyel a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában a Takarékbanknak biztosított irányítási jogosultságok fényében. A Takarékbankban az állami többségi tulajdon és

a takarékbanki irányítási jogok együttesen a teljes szövetkezeti hitelintézeti szektor feletti tulajdonosi kontrollt jelentették. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen specifikus tulajdonkorlátozás szükségessége mellett annak arányossága is csak abban az esetben állapítható meg, ha a korlátozás egyidejűleg a tulajdonosok anyagi jellegű kompenzációjával is együtt jár (értékgarancia).

- [196] Az állam – közvetett, a Magyar Postán keresztül történő – tulajdonszerzése, s az eddigi törzsrészesvényesek jogainak emiatt bekövetkező korlátozása nem pusztán irányítási jogok megszerzését jelentette, hanem a szektor valódi, komplex pénzügyi megerősítését is. Az állam két módon juttatott tőkét a szektornak: egyrészt a Takarékbankban történő tőkeemeléssel plusz forráshoz juttatta az integráció központi bankját, másrészt jelentős összeget bocsátott az integráció intézményvédelmi szervezete, az SZHISZ rendelkezésére (a Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCVI. törvény szerint ez az összeg kb. 136,5 milliárd forint). Ez utóbbi összeg a szektor átalakítására, professzionalizálására és átszervezésére fordítandó. Nem állami támogatásként kerül folyósításra, hanem a Tv. 20. § (1) bekezdése alapján megfelel az MFB és a Magyar Posta által az SZHISZ-ben, illetve az SZHISZ-en keresztül a Takarékbankban szerzett jogok ellenértékének. A Tv. preambuluma is úgy fogalmaz, hogy ez egy olyan összeg, ami „egy piaci befektetőnek is megfelelő ellenérték lenne hasonló helyzetben a Magyar Állam által a szektorban szerzett jogok és pozíció ellenértékéért”. E körben jelentős a Tv. 11. § (5) bekezdése is, melynek értelmében az SZHISZ vagyona a Takarékbank és a szövetkezeti hitelintézet összevont szavatoló tőkéjébe beszámítandó.
- [197] Tehát a takarékbanki részesvényesek részesvényesi jogait a Tv. általi tőkeemelés hátrányosan befolyásolta, ugyanakkor kompenzációt nyújt e körben az, hogy a tőkeemelés, illetve a szektor rendelkezésére bocsátott állami források miatt a Takarékbank működése stabilabbá vált, pénzügyi helyzete megerősödött, s ez a szövetkezeti hitelintézetek pénzügyi helyzetére, biztonságos működésének a megítélésére is pozitív hatással van. A Takarékbank saját tőkéje kb. 15 milliárd Ft, az állam által juttatott hozzájárulás pedig 1. a Takarékbanknak (a Magyar Posta részesvényszerzéséért) juttatott 654 millió Ft, illetve 2. az SZHISZ rendelkezésére bocsátott 135,5+1 milliárd Ft. Ennek fényében a korlátozás aránytalansága sem állapítható meg.
- [198] Az Alkotmánybíróság döntése során nem hagyta figyelmen kívül azt a tényt, hogy a kompenzációt az érintett részesvényesek (szövetkezeti hitelintézetek) nem közvetlenül kapták: az MFB által rendelkezésre bocsátott összeg az SZHISZ vagyont gyarapította. Nem a hagyományos alkotmányjogi értelemben vett értékgaranciáról van tehát szó. Ugyanakkor az állami beavatkozás – a tulajdonjogi korlátozás – sem tekinthető megszokott fogalmakkal körülírhatónak. A részesvényesek által elszenvedett (tagsági jogait érintő) hátrányok, illetve a megszerzett (a szektor biztonságát érintő) előnyök értékének megállapítására és közvetlen összevetésére valójában nincs mód. Számszerűsíteni pusztán az államnak a szektorban szerzett tulajdonosi pozíciójának értékét lehetett (a könyvvizsgáló szerint ez 135,5 Mrd Ft.), ez azonban nyilvánvalóan nem azonos a korábbi részesvényesek által elszenvedett korlátozás mértékével.
- [199] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mindezek alapján a tőkeemeléssel és állami többségi részesedésszerzéssel történt tulajdonkorlátozás alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.
- [200] Hangsúlyozza ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a tulajdonjogba történő beavatkozás kisajátításhoz hasonló jellegére tekintettel jelen esetben az alapjog-korlátozás alkotmányosságának garanciája az, hogy a korlátozást megfelelő előnyök kompenzálják. Ha tehát a jogalkotó esetlegesen az SZHISZ-nek az MFB-n keresztül biztosított vagyon elvonásáról rendelkezne, vagy azt az EU kötelezően elrendelné, az értékgarancia más módjáról kellene gondoskodni.
- [201] Megjegyzendő továbbá az is, hogy a „tulajdonkorlátozás átmenetisége, mint az arányosság egyik összetevője, már valódi alkotmányossági mérce” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120.], és „[a]ránytalannak tekinti [...] az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat] (ABH 1993, 373, 382.). Fontos szempont, hogy a Tv. preambuluma ezzel összhangban a tulajdonkorlátozás átmenetiségét deklarálta: „Bár a Magyar Állam fontos tulajdonosi pozíciót szerez a szektorban, azt a szektor átalakítására, professzionalizálására, és átszervezésére fordítja, és az így feljavított és megerősített szektorban pozícióit megfelelő időn belül értékesíteni kívánja, ha az általa elindított pozitív folyamatokat visszafordíthatatlannak látja.” Ennek megfelelően le kell szögezni, hogy jelen ügyben az állam tulajdonosi részvételével megvalósított tulajdonkorlátozás csak addig nem alkotmányellenes, ameddig valóban átmeneti jellegű, tehát amíg a Tv. preambulumban meghatározott célok (a szektor átalakítása, professzionalizálása és átszervezése) meg nem valósulnak. Mivel „[a] Kormány áttekintette a szövetkezeti hitelintézeti szektor átalakításának helyzetét és megállapította, hogy az átalakítás a Kormány által meghatározottak szerint halad és annak nyomán a pozitív változások visszafordíthatatlanok” [1954/2013. (XII. 17.) Korm. határozat], közvetett

részesedése értékesítéséről döntött. Ezzel eleget tett a tulajdonkorlátozás átmenetiségére vonatkozó – fent említett – alkotmányos követelménynek.

- [202] 3.3.3. Tekintettel arra, hogy a tőkeemelési szabályok alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság nem állapította meg, az ennek végrehajtásához elengedhetetlenül szükséges, járulékos jellegű rendelkezések [14. § (1) bekezdés, 20. § (7), (10), (14) bekezdés] alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló kérelmeket is elutasította.
- [203] 3.4. Az Alkotmánybíróság ezt követően a Tv. 1. § (4) bekezdését (pénzügyi kockázatközösség a takarékszövetkezeti integrációban) vizsgálta abból a szempontból, hogy az a tulajdonhoz való jog sérelmét valósítja-e meg.
- [204] 3.4.1. A támadott rendelkezés szerint – az abban meghatározott időponttól kezdődően – az SZHISZ, a Takarékbank és a szövetkezeti hitelintézetek kötelezettségeikért egyetemleges felelősséggel tartoznak. Ennek részletsabályait a Tv. – 2013. november 30. napjával beiktatott – 20/A. § (4) bekezdése határozza meg. Az Alkotmánybíróság a két rendelkezés szoros összefüggésére tekintettel – az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján – az alkotmányossági vizsgálatot e szabályra is kiterjesztette.
- [205] A Tv. 20/A. § (4) bekezdése szerint az egyetemleges felelősség alapján az adóson kívül – egyéb feltételek fennállása esetén – sorrendben a Szövetkezeti Hitelintézetek Tőkefedezeti Közös Alapjától, a többi szövetkezeti hitelintézettől, az SZHISZ-től, illetve a Takarékbanktól lehet az egész követelést követelni. Amint az fentebb már kifejtésre került, a jogalkotó, bár egyetemleges felelősségről rendelkezik, e fogalmat nem a hagyományos polgári jogi értelemben használja, hiszen az egyetemlegesség a polgári jogi dogmatika szerint azt jelenti, hogy a tartozás sortartás nélkül, az egyetemlegesen felelős személyek bármelyikétől követelhető. A Tv.-nyel tehát lényegében egy mögöttes felelősségi – sortartásos kezesség jellegű – konstrukciót intézményesített a jogalkotó. Továbbá a 20/A. § (4) bekezdéséből az is egyértelmű, hogy a tartozásokért való felelősség csak a szövetkezeti hitelintézetek mint adósok vonatkozásában áll fenn, tehát a Takarékbank és az SZHISZ tartozásaiért az integráció tagjai nem felelnek. Ez következik abból, hogy a jogalkotó a sorrendben harmadik helyen a „többi” szövetkezeti hitelintézetet említi, tehát a szabály alkalmazásában értelemszerűen „adós” is csak valamely szövetkezeti hitelintézet lehet.
- [206] A Tv. a szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációját szabályozza, az integráció célja a szövetkezeti hitelintézetek működésének összehangolása a szektor pénzügyi szempontból biztonságos, kiszámítható működése érdekében. Az összehangolt, integrált, biztonságos működésért egyrészt az intézményvédelmi feladatokat ellátó SZHISZ felelős, mely a korábbi önkéntes intézményvédelmi alapok jogutódjaként működik, s melybe a szövetkezeti hitelintézetek éves tagdíjat fizetnek (esetleg rendkívüli befizetést is teljesítenek), másrészt – széleskörű irányítási jogosultságain keresztül – a Takarékbank. A pénzügyi biztonságot szolgálja ezek mellett a Szövetkezeti Hitelintézetek Tőkefedezeti Közös Alapja, melynek a Tv. 17/M. § (1) bekezdése szerint a rendeltetése az, hogy elsődlegesen helyt álljon a szövetkezeti integráció tagjaival szemben egyetemlegesség alapján érvényesített követelésekért. Az Alap által nyújtott pénzügyi védőháló kiegészíti az OBA-tagságon alapuló biztonságot (tehát elsősorban betétvédelmi szerepet tölt be).
- [207] Megvizsgálva az integrációnak a Tv. által létrehozott rendszerét, egyértelmű, hogy a pénzügyi kockázatközösséget a jogalkotó az SZHISZ-en (intézményvédelmi feladatok), a Takarékbankon és az Alapon (betétvédelem) keresztül kívánta biztosítani. Ezt támasztja alá nem csupán a 17/M. § (1) bekezdésének megfogalmazása, hanem az a tény is, hogy a Tv. értelmében az Alap a Takarékbank és a szövetkezeti hitelintézetek által teljesített éves befizetésekből gazdálkodik, ha azonban a Tv. 20/A. § (4) bekezdése alapján fizetendő összeg az Alap egyenlegét meghaladná, rendkívüli befizetést kell elrendelni [17/P. § (1) bekezdés és (5) bekezdés].
- [208] 3.4.2. Fentiekből megállapítható, hogy az „egyetemleges”, valójában sortartásos felelősség, és az a tény, hogy az adós és az Alap nemteljesítése után, de az SZHISZ és a Takarékbank előtt az egész tartozás bármely szövetkezeti hitelintézettől követelhető, az ő vonatkozásukban a tulajdonjog korlátozását valósítja meg. E rendelkezés ugyanis azt jelenti, hogy ha az adóst követően bármely okból az Alap sem teljesíti a szóban forgó követelést – és a Tv.-ben meghatározott feltételek fennállnak – akkor bármely más szövetkezeti hitelintézettel szemben érvényesíthetővé válik az adott követelés. Az egyetemleges felelősségi konstrukció (a Tv. által intézményesített, speciális, sortartásos jellegű változatában) kihatással van a szövetkezeti hitelintézetek működésére. Ugyanis potenciális lehetőségként mindenkor számolniuk kell vele, hogy a szektorban működő bármely más szövetkezet tartozásaiért helyt kell állniuk.

- [209] Az Alap létrehozásával és a szövetkezeti hitelintézetek abban való kötelező tagságának elrendelésével – a párhuzamos OBA-tagságra is figyelemmel – jogalkotó a betétesek biztonságáról kívánt gondoskodni, s egyúttal erősíteni kívánta a szektor pénzügyi stabilitásába vetett bizalmat. Az Alkotmánybíróság a pénzügyi szektor – illetve azon belül a szövetkezeti hitelintézeti szektor – biztonságának védelme mint közérdek érdekében nem tekinti feltétlenül indokolatlannak a szövetkezeti hitelintézetek egymás tartozásaiért való (egyetemes) felelősségének intézményesítését. Ugyanakkor a vázolt szabályozási környezetben, különös tekintettel az Alapot érintő szabályozásra is – e körben a rendkívüli befizetés elrendelésének lehetőségére –, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott, tulajdonjogot korlátozó szabályozás szükségessége alátámasztható. Egy adott szövetkezet ügyfeleinek bizalmát az OBA mellett, az általa nyújtott védelmet kiegészítő Alap léte, illetve az SZHISZ mögöttes felelősségének intézményesítése is erősíti. A szövetkezetek egymás tartozásaiért fennálló felelősségének intézményesítése egy további kiegészítő biztonságot nyújt a betéteseknek, illetve felelős, átgondolt hitelezésre, biztonságos működésre ösztönzi a szövetkezeteket is. A szövetkezetek közvetett módon (az SZHISZ tagjaként és a Takarékbank részvényeseként) ellenőrzik egymás tevékenységét.
- [210] A Tv.-ben foglalt szabályozás összességében a pénzügyi terhek, kockázatok elosztását, szétosztását célozza, ezzel kívánva azt biztosítani, hogy egyetlen szövetkezet válsághelyzete se vezessen az ügyfelek pénzének elvesztéséhez. A szóban forgó szabályozás azonban részben fordított helyzetet eredményez: a Tv.-ben foglalt feltételek fennállása esetében az Alapot követően bármely szövetkezet perelhetővé válik egy másik szövetkezet tartozásaiért. A perlési sorrend ráadásul kötelező, tehát a hitelező az Alapot követően köteles először a többi szövetkezetet perelni, ezt megelőzően nem fordulhat a tagok befizetéseiből gazdálkodó – a tagoknál nagyságrendekkel tőkeerősebb – intézményvédelmi szervezet, az SZHISZ ellen. Tekintettel az integráció kötelező jellegére, illetve arra, hogy a tulajdonjogba történő beavatkozást a jogalkotó az SZHISZ-nek juttatott vagyonnal kompenzálja, a hatályos szabályozási megoldás az alkotmányos tulajdonvédelem követelményeit nem elégíti ki.
- [211] Nem kizárt, hogy a szövetkezetek önként felelősséget vállaljanak egymásért, vagy hogy a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézeti szektort érintően felelősségi sorrendet állapítson meg (végső esetben – más lehetőségek kimerítése után – lehetővé tegye a szövetkezetek perlését egymás tartozásaiért). Ugyanakkor jelen szabályozási környezetben – figyelemmel az integráció kötelező jellegére és a Tv. egyéb tulajdonkorlátozó rendelkezéseire is – az a rendelkezés, mely a szövetkezeti hitelintézeteket egymás tartozásaiért kifejezetten az SZHISZ-t megelőzően helytállásra kötelezi, a tulajdonjog szükségtelen, ezáltal alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg.
- [212] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tv. 20/A. § (4) bekezdésének „– az alábbi sorrendben –, illetve az „, amennyiben a sorrendben megelőző helyen álló személyek a követelésért nem álltak helyt és fizetéseketlenységüket jogerős bírósági ítélet mondta ki” szövegrészei alaptörvény-ellenesek, és azokat megsemmisíti.
- [213] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy bár még folyamatban van a szövetkezeti hitelintézeti szektor átvilágítása [19. § (5) bekezdés, 20/A. § (2) bekezdés], de a pénzügyi kockázatközösségnek már több szövetkezet ténylegesen is a tagjává vált. A már erre tekintettel végrehajtott pénzügyi műveletek miatt, a jogbiztonság védelme érdekében az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – az alaptörvény-ellenesnek minősített szövegrészek 2014. december 31-ei hatállyal történő megsemmisítéséről döntött.
- [214] 3.5. Az indítványozók alaptörvény-ellenesnek tartják a Tv.-nek a korábbi intézményvédelmi alapok jogutódlására vonatkozó előírásait [4. § (1)–(2) bekezdés, 5. §, 6. § (3)–(4) bekezdés, 16. §].
- [215] Az indítványozók abban látják a tulajdonhoz való joguk sérelmét, hogy a korábbi – önálló jogi személyként működő – intézményvédelmi alapok vagyona feletti rendelkezési jog tartalmát és terjedelmét a jogalkotó a Tv.-nyel megváltoztatta: a vagyont az SZHISZ tulajdonába adta, és felette a szervezet közgyűlése diszponál (a tagokat a vagyonhoz való hozzájárulás arányában illeti meg szavazati jog, míg korábban az intézményvédelmi alapok az egy tag – egy szavazat elve alapján működtek).
- [216] Az intézményvédelmi alapok a Hpt. 128. § (1) bekezdése szerint jogi személyiséggel rendelkeztek. Az alapok vagyona a tagok befizetéseiből képződött, s a tagok még kilépés esetében sem kérhették vissza a befizetett hozzájárulást [Hpt. 128. § (2) bekezdés]. A tagok az alapok vagyona felett a közgyűlésen történő részvétel és szavazás útján rendelkezhettek. Az intézményvédelmi alapok tagsága vonatkozásában mindezek alapján tulajdonelvonásról nem beszélhetünk, hiszen a Tv. csupán arról rendelkezik, hogy az intézményvédelmi célra befizetett – és már az alapok tulajdonába került – hozzájárulásokat a jövőben egy másik önálló jogalany, az új intézményvédelmi szervezet (az SZHISZ) kezeli majd. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a korábbi intézményvédelmi alapok megszüntetése és vagyonuknak a jogutód SZHISZ tulajdonába adása vonatkozásában – össze-

függésben a szavazati jogok hozzájárulás-arányos átalakításával, tehát a vagyon felhasználására való befolyás megváltozásával – a tulajdonhoz való jog esetleges sérelme vizsgálható.

- [217] E körben is hangsúlyozandó, hogy a sérelmezett vagyonmozgásra a szövetkezeti hitelintézeti szektor alapvető átalakítása következtében került sor. A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a szektor szereplőinek egy szervezetbe integrálása, s összehangolt működésük elengedhetetlen az érintett pénzügyi szektor stabilitásának és működőképességének hosszútávú biztosításához. Az ország pénzügyi infrastruktúrájában betöltött szerepére tekintettel a szövetkezeti hitelintézeti szektor stabilitásának és működőképességének a megőrzése közérdeknek tekinthető.
- [218] Az integráció egyik központi szerve az – intézményvédelmi feladatokat ellátó – SZHISZ, mely csak megfelelő anyagi fedezet mellett tudja ellátni a Tv.-ből fakadó feladatait [egyetemleges felelősség, esetleges kölcsönnyújtás, tőkeemelés, válságmegelőzés, válságelhárítás, stb. (I. SZHISZ alapszabálya a Tv. 1. számú Mellékletében, 11. pont)]. A Tv. a működéshez szükséges vagyon biztosítása érdekében tagdíj-fizetési kötelezettséget ír elő, egyidejűleg pedig rendelkezik a korábbi intézményvédelmi alapok megszüntetéséről és vagyonuk jogutódlásáról. Tekintettel arra, hogy az SZHISZ a korábbi intézményvédelmi alapok feladatait is átveszi, nem kifogásolható, hogy egyrészt az integrált működés biztosítása, másrészt a párhuzamosságok megszüntetése érdekében a jogalkotó az intézményvédelmi alapok vagyonának az SZHISZ-re történő átruházásáról rendelkezett. Hangsúlyozandó egyrészt, hogy a SZHISZ az alapok feladatait átvéve működik, tehát a jogutódlással szerzett vagyon ugyanolyan célt szolgál, mint korábban. A jogalkotó célja továbbá a szövetkezeti hitelintézetek működésének összehangolása volt a szektor pénzügyi szempontból biztonságos, kiszámítható működése érdekében. Ennek megfelelően az intézményvédelmi alapok korábbi széttagolt rendszerének egységesítése (ezzel egyidejűleg a párhuzamosságok megszüntetése) az integráció létrehozásának szükségszerű feltétele volt.
- [219] A vizsgált szabályozás alapján megállapítható, hogy a szövetkezeti hitelintézeti tagok szavazati joguk SZHISZ közgyűlésén történő gyakorlásán keresztül a jövőben is lesz befolyásuk a vagyon felhasználására (a korábbi helyzethez hasonlóan, amikor az intézményvédelmi alapok közgyűlésén rendelkeztek szavazati joggal).
- [220] Kétségtelen, hogy a Tv. megváltoztatta a szövetkezeti hitelintézetek befolyásának mértékét és jellegét az intézményvédelmi célra felhalmozott vagyon felhasználására vonatkozóan. Egyrészt ugyanis korábban az OTIVA-ban az egy tag – egy szavazat elve alapján történt a döntéshozatal, míg a Tv. alapján a szavazati jogok mértéke a vagyoni hozzájárulás arányához igazodik. Az egyes szövetkezeti hitelintézeteknek a vagyon felhasználására vonatkozó befolyása tehát ezáltal megváltozott. Továbbá az SZHISZ vagyona nem pusztán a korábbi intézményvédelmi alapok vagyonából áll, hiszen az MFB (állami költségvetési forrásból) mintegy 136,5 milliárd Ft-ot bocsát az SZHISZ rendelkezésére. Mivel az SZHISZ közgyűlésén a szavazati jogok a vagyoni hozzájárulás mértékéhez igazodnak, nyilvánvaló, hogy a korábbi intézményvédelmi alapoktól jogutódlással megszerzett vagyon felhasználását illetően a szövetkezeti hitelintézetek befolyása csökken – egyidejűleg viszont az említett, a rendszerbe plusz forrásként bekerülő 136,5 milliárd Ft felhasználásába is beleszólást nyernek.
- [221] A döntéshozatali szabályok megváltozása kapcsolatban van a tulajdonhoz való joggal, ugyanakkor önmagában nem feltétlenül jár a tulajdonhoz való jog sérelmével. A vizsgált eset hasonlatos a közös tulajdont érintő társasházi döntéshozatalhoz, melynek részletkérdéseit az Alkotmánybíróság már több ízben vizsgálta. Kimondta, hogy a „döntéshozatal szabályai csak szélsőséges esetben vethetnek fel alappal alkotmányjogi kérdést. Számos eszköz, többféle döntéshozatali arány stb. egyaránt alkalmas lehet arra, hogy a szabályozásnál egyensúlyt teremtsenek a társasháztulajdon alanyainak esetenként eltérő, különféle érdekei között” (3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 85.), és „[n]em lehet levezetni az Alkotmány [...] tulajdonhoz való jogról szóló 13. § (1) bekezdéséből [...] sem azt, hogy a közös tulajdon körében bizonyos döntésekhez [...] valamennyi tulajdonostárs hozzájárulását meg kell-e kívánni, de azt sem, hogy ha a Tv. többségi döntéshozatalt tesz lehetővé, akkor a többségi döntéshozatalhoz legalább milyen mértékű szavazatarányt kell előírni” (ABH 2006, 65, 84.).
- [222] Ebből következően az egy tag – egy szavazat elvéről a vagyoni hozzájárulás arányában történő döntéshozatalra való áttérés nem vet fel a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos aggályt. Az Alaptörvényből egyik döntéshozatali mechanizmus feltétlen alkalmazásának a kötelezettsége sem vezethető le. A vizsgált esetben az SZHISZ tagjainak érdekei közötti egyensúly biztosítását megfelelően szolgálja a vagyoni hozzájáruláshoz igazított szavazati jog. Különös tekintettel az SZHISZ-en keresztül a szektor rendelkezésére bocsátott állami hozzájárulás mértékére (és annak a korábbi intézményvédelmi alapok vagyonához viszonyított értékére), illetve arra a tényre is, hogy az SZHISZ intézményvédelmi feladatokat csak a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában lát el, az MFB vonatkozásában nem. Az MFB tehát – szavazati joga ellenére – nem részesülhet a befizetett 136,5 milliárd Ft-ból.

- [223] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozás alaptörvény-ellenességét nem állapította meg, és az indítványokat ebben a tekintetben elutasította.
- [224] 3.6. A Tv. 12. § (3) bekezdését érintően [mely szerint a (2) bekezdés (Takarékbank részvényesi körének meghatározása) megsértésével szerzett Takarékbank részvény alapján Takarékbank részvényesi jogok nem gyakorolhatóak], az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [225] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a miniszterelnökséget vezető államtitkár és a hazai illetve szövetkezeti pénzügyi szolgáltatásokért felelős kormánybiztos közös válaszában kifejtette, hogy a támadott rendelkezés nem érinti a Tv. hatályba lépése előtt szerzett részvényesek jogait, a korlátozás kizárólag a Tv. hatályba lépése utáni részvénytulajdonosi korlátot jelent. A jogalkotó ezt követően a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 4. §-ával a Tv. 12. §-ába egy új, (4) bekezdést illesztett, melynek második mondata [„A 12. § (2) bekezdése nem korlátozza a törvény hatálybalépésekor a Takarékbank Zrt. részvényeit jogszerűen tulajdonoló személyeket tulajdoni jogaik gyakorlásában.”] az említett jogértelmezést megerősítette. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a vonatkozásban megalapozatlannak találta és elutasította.
- [226] 3.7. Az indítványozók a Tv. 13. § (3)–(4) bekezdéseit, 19. § (6) bekezdését és 20. § (3)–(6) bekezdését, valamint (9)–(10) bekezdésének a 19. § (6) bekezdésére utaló részét, illetve (11) bekezdését kisajátításként értékelik, mivel szerintük a Tv. egyéb előírásaival összefüggésben arra vezetnek, hogy a Takarékbankban meglévő eddigi „B” sorozatú elsőbbségi részvényeiket elvesztik [azok a Tv. időközben hatályon kívül helyezett 20. § (11) bekezdésének alkalmazása nyomán az MFB-hez kerültek].
- [227] Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy a Tv. 20. § (3)–(6) és (11) bekezdéseit a jogalkotó időközben a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 15. § d) pontjával 2013. november 30-ával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]] Mindezek alapján elvileg nem kizárt a Tv. már hatályon kívül helyezett rendelkezéseinek a vizsgálat alá vonása. A támadott rendelkezések hatályon kívül helyezésére kétségek nélkül azért került sor, mert azok teljességbe mentek, a Tv.-ben szabályozott folyamat érintett része ugyanis lezárult: a Takarékbank összes „B” sorozatú elsőbbségi részvénye először az MFB-hez, később egy Kft.-hez került (a Takarékbank tulajdonosi összetétele a www.takarekbank.hu oldalon elérhető). Az eljárás megszüntetését a hatályon kívül helyezés nem indokolja, ha ugyanis az alkotmányossági vizsgálat azt állapítja meg, hogy a támadott szabályozás a tulajdonjog vonatkozásában alapjogsérelmet okozott, az Alkotmánybíróság nem hagyhatja jogvédelem nélkül az érintetteket.
- [228] A szabályozás két csoportba sorolja az érintetteket: a) az egyik csoportot a szövetkezeti hitelintézetek képezik, akiknek a tekintetében „eladási jogról” rendelkezett a jogalkotó [20. § (11) bekezdés], b) a másik csoportba pedig azok az elsőbbségi részvényesek tartoznak, akik a Tv. 12. § (2) bekezdése alapján nem válhatnak a Takarékbank részvényeseivé, az ő elsőbbségi részvényeik vonatkozásában a Tv. az MFB-nek – elidegenítési tilalommal kombinált – vételi jogot biztosított [20. § (9)–(10) bekezdés].
- [229] Az első csoport vonatkozásában intézményesített eladási jog (melynek vételre kötelezettje az MFB volt) formálisan volt csak jognak tekinthető, valójában [vö. 17. § (1) bekezdés a működési engedély visszavonásáról] egyértelműen kötelezettség volt a részvényesek számára: a jogszabály alapján szövetkezeti hitelintézet csak az integráció tagjaként működhet oly módon, hogy köteles egy darab „C” sorozatú elsőbbségi részvennyel rendelkezni, és más típusú elsőbbségi részvennyel nem is rendelkezhet a Takarékbankban. A tulajdon tárgyára vonatkozó, jogszabállyal intézményesített eladási kötelezettség jelen szabályozási környezetben nem különbözik a vételi jogtól, mivel a jogalkotó az eladást mindkét esetben a tulajdonos szándékát figyelmen kívül

hagyva szabályozta. „A vételi jog természetét tekintve különbözik az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátítástól. A 16/1991. (IV. 20.) AB és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat értelmében a vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul – nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvényen való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem vesztí el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál), de a jogosult egyoldalú aktusával szemben, amellyel az a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs ahhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, mint a (szintén törvényen alapuló) egyedi, igazgatási határozattal való kisajátítás esetében. A vételi jog gyakorlásának jogszerűsége tehát bíróság előtt nem vitatható, s csak a körülmények jelentős változása elvének alkalmazása nyújthat szabadulást rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben a tulajdonosnak. A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja; [...]” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379.]

- [230] A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a szóban forgó tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e. A szövetkezeti hitelintézetek összehangolt, integrált működésének biztosítása – mint fentebb kifejtésre került – a jogalkotó megítélése szerint elengedhetetlen a szektor hosszú távú, stabil működése szempontjából, ami a szektornak az ország pénzügyi infrastruktúrájában betöltött szerepére tekintettel közérdeknek tekinthető. A Takarékbank a szektor központi bankja, amely jelentős ellenőrzési és irányítási jogokat gyakorol a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában, s ezzel integrált működésüket segíti elő. Indokolt, hogy ezzel összhangban minden, az integrációval érintett szövetkezet bekapcsolásra kerüljön a rendszerbe és szavazati joggal rendelkezzen a Takarékbank döntéseit illetően, továbbá, hogy az integrációs folyamattal kapcsolatban nem álló jogalanyok a Takarékbankban szavazatszűbségi jogokkal ne rendelkezzenek. Ennek útja új elsőbségi részvények kibocsátása volt. A Takarékbanknak minden szövetkezet működését illetően azonos jogosítványokat állapít meg a törvény, ezzel összhangban szavazatszűbségi jogait is azonosan szabályozza: az új sorozatú elsőbségi részvényekből minden szövetkezet azonos módon részesedett, egy-egy darab részvényt vett át (eltérően a korábbi helyzettől, amikor nem minden szövetkezeti hitelintézet rendelkezett takarékbanksi elsőbségi részvennyel). Mindezek alapján a tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható.
- [231] A korlátozás arányosságának vizsgálata körében a következő szempontokat értékelte az Alkotmánybíróság.
- [232] A „vételi jog önmagában súlyos teher” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 387.], ehhez hasonlóan a Tv. által szabályozott eladási kötelezettség is. Amennyiben a teher túlságosan hosszú, esetleg bizonytalan időtartamban terheli a tulajdont, a korlátozás arányossága megkérdőjelezhető [Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 387.]. Jelen ügyben ilyen aggály nem merül fel, mivel a jogalkotó a vételi jog vonatkozásában egyéves, míg az eladási jog vonatkozásában – a letétbe helyezéstől számított – 60 napban határozta meg azok gyakorolhatóságát.
- [233] „Mivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 387.]. A vizsgált esetben a jogalkotó ellenszolgáltatásról is rendelkezett: a Tv. 20. § (1), (10)–(11) bekezdése értelmében a részvényekért piaci vételárat kell fizetni, melynek értéke két független könyvvizsgáló által adott értékelés összegének számtani közepe, a vételárat pedig az eladási/vételi nyilatkozat megtételét követő 90 napon belül kellett megfizetni. A jogalkotó tehát az értékgarancia követelményének figyelembevételével járt el, a részvénytulajdonosok vagyonában csökkenés nem következett be.
- [234] Mindezek alapján a tulajdonkorlátozás arányossága is megállapítható.
- [235] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Tv. 13. § (3)–(4) bekezdéseit, 19. § (6) bekezdését és 20. § (10) bekezdését támadó indítványokat, valamint a Tv. 2013. július 13-tól november 29-ig hatályban volt 20. § (3)–(6) és (11) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.
- [236] 3.8. Az indítványozók a Tv. 20. § (9) bekezdését is támadták, az abban szabályozott részvény-elidegenítési tilalmat alaptörvény-ellenes tulajdonkorlátozásnak tartják. A 20. § (9) bekezdése átmeneti (a Tv. hatályba lépéstől számított 365 napig tartó) elidegenítési tilalmat ír elő a szövetkezeti hitelintézetek takarékbanksi (törzs- és elsőbségi) részvényeit illetően (kivételt képeznek a már a Tv. hatályba lépése előtt megkötött részvényátruházási szerződések, illetve az MFB-nek történő értékesítés).
- [237] A sérelmezett szabályozás nem akadályozza meg a részvennyel – mint a tulajdonjog tárgyával – való rendelkezést, csupán az alapjognak nem minősülő szerződéses szabadságot korlátozza: amennyiben a részvényes a

részvény eladása mellett dönt, a szerződő partner személyét nem választhatja meg szabadon (a Tv. hatályba lépése után 365 napig csupán az MFB-vel szerződhet). Mindezek alapján a tulajdonjog sérelme a vizsgált szabályozással összefüggésben nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság a kérelmeket elutasította.

- [238] 3.9. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozók egyes támadott rendelkezésekkel [Tv. 1. § (5) bekezdése, 14. § (2)–(3)–(4) bekezdés] összefüggésben nem indokolták meg érdemi elbírálásra alkalmas módon, illetve alkotmányjogi érvekkel nem támasztották alá a tulajdonhoz való joggal mint alapjoggal való kapcsolatot, illetve az alapjog vélt sérelmét. Ezért az indítványok – mivel nem tartalmazznak az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelő határozott kérelmet – nem felelnek meg az Abtv. 64. § *d*) pontjának. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványi elemeket visszautasította.
- [239] A Tv. támadott 19. § (11) bekezdésével (folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézeteket érintő előírások) összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozók között nincs folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézet, ezért támadott rendelkezés vonatkozásában hiányzik az indítványozók érintettsége. Az Alkotmánybíróság ezért a vonatkozó indítványi elemeket az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján visszautasította.
- [240] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint végezetül a Tv. 1. § (1) bekezdés *o*) és *p*) pontjai, 15. § (12) bekezdése, illetve a 19. § (11) bekezdése és a tulajdonhoz való jog között nincs alkotmányossági összefüggés, ezért az indítványokat ebben a tekintetben elutasította.
- [241] 4. A diszkrimináció tilalma
- [242] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a diszkrimináció tilalmának (Alaptörvény XV. cikk) megsértésére alapított – a Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pontját (további összefüggésben ezzel a *t*) pont által felhívott *e*) és *q*) pontokat), a 12. § (3) bekezdését, a 14. § (4) bekezdését, a 18. § (6) bekezdését, a 20. § (2) és (11) bekezdéseit egymásra tekintettel, illetve a (9) bekezdését támadó – indítványozói kérelmek megalapozottak-e.
- [243] 4.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [pl. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártalapítványok támogatása tárgyában], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja az általános jogegyenlőségi szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja.
- [244] A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő 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 jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] [ld. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]. Megjegyzendő végezetül az is, hogy kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismérvek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 56.].

- [245] A 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „alaptörvényi rendelkezések és a 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány rendelkezései változatlan tartalommal fenntartják az egyenlőség [...] – vagy ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a jogegyenlőség – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát – a [...] 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint – [...] irányadónak tekintette” {Indokolás [27]}.
- [246] 4.2. Az indítványozók úgy vélik, a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül válogatott a tekintetben, hogy a Tv. által végrehajtott, kötelező integrációt mely pénzügyi intézményekre terjesztette ki [Tv. 1. § (1) bekezdés t) pont, összefüggésben az e) és a q) pontokkal]. Nem vonatkozik például az integrációs kényszer azokra a szövetkezeti hitelintézetekre, amelyek még nem alakultak át, de erre irányuló kérelmük folyamatban van. Ugyanakkor kiterjed a Tv. hatálya azokra a korábban szövetkezetként működő hitelintézetekre, amelyek már átalakultak bankká, s a szektorral csupán annyi a kapcsolatuk, hogy – szövetkezeti múltjukra tekintettel – saját döntésük alapján mégis tagjai maradtak valamely önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alapnak. Ebben a tekintetben sem következetes azonban a jogalkotói mérlegelés, ugyanis csak az OTIVA-, a REPIVA- vagy TAKIVA-tag bankok integrációban való részvételét írja elő, a negyedik létező szövetkezeti intézményvédelmi alapban, a HBA-ban tag bank(ok)ra az integrációs kényszer viszont nem vonatkozik. Tehát az indítványozók több vonatkozásban állítják a jogalkotói csoportképzés és szabályozás diszkriminatív voltát és önkényességét.
- [247] A Tv. preambuluma szerint a jogalkotó célja „a takarékszövetkezeti szektor átalakítása, mivel a szektor tőkeellátottsága alacsony, szervezettsége és szolgáltatási szintje nem megfelelő és félő, hogy jelenlegi formájában nem lesz hosszú távon működőképes”, illetve emellett a preambulum (a 2013. november 30-án hatályba lépett módosítás nyomán) arra is utal, hogy a jogalkotó szándéka szerint az integráció kiterjed azokra a hitelintézetekre is, amelyek már nem szövetkezeti formában működnek, ugyanakkor – intézményvédelmi alapszabályok alapján – takarékszövetkezeti (szektorális) kötődésüket nem veszítették el.
- [248] A jogalkotó a Tv. személyi hatályának meghatározása körében [l. Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pont] az integrációban való részvétel szempontjából két csoportot különít el: 1. egyrészt az integrált hitelintézetek csoportját (szövetkezeti hitelintézetek és az OTIVA-, REPIVA- vagy TAKIVA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek), illetve 2. a nem integrált hitelintézeteket (szövetkezetiből a Tv. hatályba lépésekor éppen nem szövetkezeti formába átalakuló hitelintézetek és a HBA-tag – de nem szövetkezeti formában működő – hitelintézetek).
- [249] A csoportképzés ismérvei objektív szempontok alapján nehezen ragadhatóak meg: a szövetkezeti formában való működés nem feltétlen ismérve az integrációnak, hiszen az egyes, nem szövetkezeti formában működő hitelintézetekre (bankokra) is kiterjed. A szövetkezeti jelen/múlt sem kizárólagos csoportképző szempont, mivel a kötelező integráció nem vonatkozik azokra a szövetkezeti hitelintézetekre, akiknek az átalakulása még folyamatban van, viszont kiterjed azokra, akiknél ez már 2013. január 1-je előtt lezárult. Végezetül a szövetkezeti intézményvédelmi alapszabályok alapján tagság sem egyértelmű csoportképző tényező, mivel a bankok számára csak az OTIVA-, REPIVA- vagy TAKIVA-tagság eredményez integrációs tagságot, a HBA-tagság nem.
- [250] Ez azonban önmagában még nem valósít meg alaptörvény-ellenességet. A jogszabályok személyi hatályának meghatározása ugyanis – mint a jogalkotói csoportképzés egyik fajtája – szoros összefüggésben áll a jogszabályok szükségességének, célszerűségének a kérdésével, melynek vizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság által mérlegelhető és vizsgálható szempontokon.
- [251] Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogalkotói csoportképzés a fent kifejtett diszkriminációs tesztbe ütköző módon történt-e.
- [252] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozással érintett jogalanyok meghatározott szempont alapján egymással összehasonlítható helyzetben vannak: a szóban forgó hitelintézetek vonatkozásában – figyelembe véve a Tv. preambulumban megfogalmazott, s a szabályozás egészén végighúzódó jogalkotói célt is – a szektorhoz való kötődés a lényegi és meghatározó csoportképző elem. A jogalkotó ugyanis a takarékszövetkezeti szektor átalakításának indokaként az említett szektor tőkeellátottságának alacsony voltát, nem megfelelő szervezettségi és szolgáltatási szintjét jelölte meg.
- [253] A jogalkotónak a Tv.-ben meghatározott alapvető célja a szövetkezeti hitelintézeti szektor integrációja, ami értelemszerűen alapvetően és elsősorban a szövetkezeti formában működő hitelintézeteket érinti. A jogalkotónak szabadságában áll azonban – szükségességi, célszerűségi, gazdaság- és pénzügy-politikai indokok alapján – tovább bővíteni vagy esetleg szűkíteni a szabályozással érintett alanyi kört (pl. a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való szorosabb kötődés okán). A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem zárja ki, hogy a törvény-

hozó – egy adott szabályozási koncepcióban – több szempont együttes alkalmazásával jelölje ki egy törvény személyi hatályát.

- [254] A jogalkotó a már – a Tv. hatályba lépése előtt bármilyen időpontban – bankká átalakult hitelintézetekre is kiterjeszti az integrációt, a folyamatban lévő átalakulási engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetekre azonban nem. E két csoport összehasonlítható helyzetben van (korábbi, szövetkezeti formában való működésük révén a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kötődésük egyértelmű, azonban bankká alakulásukkal a működési szabályaik alapvetően megváltoztak/megváltoznak), a különbség közöttük azonban nem pusztán a szövetkezeti működési formából a nem szövetkezeti működési formába való átalakulás időpontja.
- [255] A különbségtétel ésszerűségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a már korábban bankká alakult szövetkezetek fenntartották önkéntes szövetkezeti intézményvédelmi alapszabályukat, tehát működési formájuk megváltozása ellenére a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való erős kötődésük saját elhatározásukból fennmaradt. Az alapszabály tagja speciális pénzügyi védőhálót képezett a számukra, a Tv. alapján azonban ezek az alapok megszűntek. Jogutódjuk az SZHISZ lett, ésszerű tehát, hogy e szervezet mindazokat a hitelintézeteket védje, amelyek korábban valamelyik önkéntes alap tagjai voltak. Ennek megfelelően szükségszerű volt az integrációt a korábban már bankká alakult hitelintézetekre is kiterjeszteni azzal, hogy számukra – amennyiben így döntenek – az integrációból való kilépés lehetősége biztosított (amely lehetőséggel egy érintett bank időközben élt is).
- [256] A Tv. hatályba lépése idején „folyamatban lévő engedélykérelemmel” rendelkező hitelintézetek (tehát a szövetkezetből éppen bankká alakuló hitelintézetek) esetében a szektorhoz való kötődés még fennáll, de bizonytalan, és az érintettek elhatározásától függ. A Tv. 1. § (1) bekezdése t) pontja ugyanis azokkal a Tv. hatályba lépésekor szövetkezetként működő hitelintézetekkel tesz kivételt, amelyek a Tv. 1. § (1) bekezdése e) pontja alapján megfelelnek három konjunktív feltételnek: 1. a takarékszövetkezet a Tv. elfogadásáig kérelmet nyújtott be a Felügyelethez az átalakulásra, 2. a Felügyelet engedélye alapján az átalakulás 2013. december 31-ig bekövetkezett, 3. a hitelintézet a Tv. hatályba lépését követő 100 napon belül megszűnteti tagságát az önkéntes intézményvédelmi alapszabályban (illetve annak jogutódjában, az SZHISZ-ben). Ezekre a hitelintézetekre tehát akkor nem terjed ki az integráció, ha intézményvédelmi alapszabályukat önkéntes elhatározásuk alapján megszüntetik. Ebben a vonatkozásban különböznek azokról a hitelintézetektől, akik bankká alakulásuk után sem kívánták megszüntetni tagságukat az önkéntes intézményvédelmi alapszabály valamelyikében, és így – saját elhatározásuk alapján – továbbra is a szövetkezeti hitelintézeti szektor részeként kívántak működni.
- [257] Ennek megfelelően a két csoport a (korábban már bankká alakult és a folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező szövetkezeti hitelintézetek) eltérő kezelése gazdasági-pénzügyi értelemben és ebben a szabályozási koncepcióban ésszerű indokokon alapszik, tehát nem diszkriminatív, nem alaptörvény-ellenes.
- [258] Megvizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy alaptörvény-ellenes hátrányos megkülönböztetést jelentett-e az a szabályozási megoldás, mely szerint a jogalkotó a „szövetkezeti kötődésre”, a szövetkezeti hitelintézeti szektorhoz való kapcsolatra hivatkozással integrálta – működési formájuktól függetlenül – az OTIVA-, REPIVA- és TAKIVA-tagokat, ezzel ellentétben viszont a HBA-tagság nem keletkeztetett integrációs kényszert a nem szövetkezeti hitelintézeti tagok részére. A HBA-nak (mint a negyedik önkéntes intézményvédelmi alapszabálynak) egyetlen bank tagja volt, melyet az különböztetett meg azokról a bankoktól, akikre – OTIVA-tagságuk miatt – a kötelező integráció kiterjedt, hogy ez a bank sohasem működött szövetkezetként, eleve bankként alapították. Ráadásul ez a bank lényegében kezdettől fogva a HBA-tag hitelszövetkezetek „központi bankjaként” is funkcionált. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a tény meghatározó eltérést jelent a többi, az integrációba bevont – de hasonló, speciális funkcióval nem rendelkező – bankhoz képest. Az integrációnak csak egyetlen központi banki funkciókat ellátó szerve lehet, mely a Tv. szerint a Takarékbank. Az integrált bankok és az integrációval nem érintett HBA-tag bank eltérő kezelése ezért ésszerű indokokon alapszik, nem önkényes.
- [259] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Tv. 1. § (1) bekezdés e), q) és t) pontjának alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt elutasította.
- [260] 4.3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tv. 12. § (3) bekezdését, mely szerint a (2) bekezdés megsértésével szerzett Takarékbank részvény alapján részvényesi jogok nem gyakorolhatóak. Az indítványozók szerint e rendelkezés alkotmányellenes módon különböztet a részvényesek között. Mint fentebb már említésre került a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 4. §-ával a Tv. 12. §-ába egy új, (4) bekezdést illesztett, melynek második mondata [„A 12. § (2) bekezdése nem korlátozza a törvény hatálybalépésekor a Takarékbank Zrt. részvényeit jogszerűen tulajdo-

noló személyeket tulajdoni jogaik gyakorlásában.”] megerősítette azt a jogértelmezést, hogy a támadott rendelkezés nem érinti a Tv. hatályba lépése előtt részvényt szerzett részvényesek jogait. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat a diszkrimináció vonatkozásában megalapozatlannak találta és elutasította.

- [261] 4.4. Az indítványozók diszkriminatívnak tartják a Tv. 14. § (4) bekezdését is, mivel az – az ott felsorolt esetekben – kizárólag a szövetkezeti hitelintézet takarékbanki részvényesi jogai gyakorlásának felfüggesztéséről rendelkezik. E szankció azonban nem alkalmazandó a szintén Takarékbank-részvényes MFB-vel és a Magyar Postával szemben.
- [262] A támadott szabályozás különbséget tesz a Takarékbank részvényesei között. Az Alkotmánybíróságnak a támadott rendelkezéssel összefüggésben mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy a jogalkotói csoportképzés a diszkriminációs tesztbe ütköző módon történt-e. Ugyanis „nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. [...] akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne [ld. legutóbb: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [41]]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érintett jogalanyok részvényesként egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot alkotnak.
- [263] A különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából mindezek alapján annak van döntő jelentősége, hogy – mivel nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó – a szabályozás önkényes-e vagy ésszerű indoka van.
- [264] Az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott szabályozást, és megállapította, hogy a részvényesi jogok felfüggesztésére olyan esetekben kerülhet sor, mely a Tv. szabályai alapján eleve csak a szövetkezeti hitelintézeteket érintheti [pl. mivel a Takarékbank a Tv. 15. § (3) bekezdése szerint eleve csak a szövetkezeti hitelintézeteknek adhat utasítást, értelemszerűen az utasítás nem teljesítésének is csak az ő vonatkozásukban lehet következménye, továbbá az SZHISZ-tagság felfüggesztésének – illetve kizárásuknak – is kizárólag a szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában van relevanciája, mivel a Tv. csak az ő tagságuk felfüggesztését – kizárásukat – teszi lehetővé, stb.].
- [265] A szövetkezeti hitelintézetek vonatkozásában a Takarékbank központi banki funkciókat lát el, irányítási jogokat gyakorol. A központi bank ellenőrzési és utasítási jogosítványai mellé szükségesek lehetnek olyan szankciók, amelyek ösztönzőleg hatnak a tagokra kötelezettségeik betartása érdekében. Másrészt ésszerű, hogy az a szövetkezeti hitelintézet, amellyel szemben adott esetben a Takarékbank valamely kötelezettség nem teljesítése miatt eljár, részvényesként ne gyakorolhasson befolyást a Takarékbank működésére. A részvényesi és egyéb jogok gyakorlásának kizárása ezt az ésszerű célt szolgálja. A Magyar Posta és az MFB ezzel szemben nem része a szövetkezeti hitelintézeti szektornak, rájuk sem az SZHISZ, sem a Takarékbank irányítási jogai nem terjednek ki.
- [266] Alkotmányossági szempontból ezért ésszerű, tehát nem kifogásolható a 14. § (4) bekezdése által alkalmazott különbségtétel az integrált szövetkezeti hitelintézetek és a Magyar Posta, valamint az MFB között.
- [267] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a 14. § (4) bekezdése kivételként említi a Magyar Posta és az MFB „esetleges jogutódjait” is. Ezt az előírást az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozási környezetben aggályosnak tartja. Hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül az államnak a Magyar Posta és az MFB tulajdonában álló részvénycsomag esetleges értékesítéséről szóló döntését. Ugyanakkor megállapítható, hogy jogutódlás útján a Magyar Posta és az MFB Takarékbank-részvényei olyan személyhez (pl. szövetkezeti hitelintézeti szektor szereplőjéhez) is kerülhetnek, mely esetében a fent vázolt érvek nem állják meg a helyüket: a jogelőd személye vonatkozásában a Tv. által alkalmazott, ésszerűnek tekinthető különbségtétel a jogutód esetében nem feltétlenül áll fenn. A jogalkotó a Magyar Posta és az MFB jogutódjainak általános kivételként történő meghatározásával egy jövőbeli, bizonytalan személyi körre terjesztette ki a 14. § (4) bekezdésben írt kivételt, amely az ésszerűség követelményének nem tesz eleget.
- [268] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 14. § (4) bekezdése egészének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, ugyanakkor a (4) bekezdés első mondatának „illetve esetleges jogutódjaikon” szövegrészét megsemmisítette.

- [269] 4.5. Ezt követően a Tv. 18. § (6) bekezdésének [„2016. január 1-ig az 1. § (1) bekezdés f) pontjában meghatározott hitelezési mutatója rossz fogalom alkalmazhatóságát akkor lehet megállapítani, ha a nem teljesítő (90 napon túl késedelmes) hitelek aránya a teljes hitelállományhoz képest meghaladja a 12 százalékot”] alkotmányossági vizsgálatára került sor.
- [270] Az indítványozók véleménye szerint e rendelkezés azért diszkriminatív, mert a bankrendszer átlagos működésénél jobb működési szintet vár el a Tv. a szövetkezeti hitelintézetektől. Megállapítható ugyanakkor, hogy a jogszabályok más hitelintézetek működésével kapcsolatban nem tartalmaznak hasonló szabályozást, ezért – viszonyítási pont hiányában – az indítványozók hivatkozásával ellentétben nem állapítható meg, hogy a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó, támadott szabályozás jelent-e bármilyen hátrányt rájuk nézve. Továbbá az integrált szövetkezetek, különösen a Tv.-ben szabályozott pénzügyi kockázatközösség miatt, nincsenek összehasonlítható helyzetben az új Hpt. szerinti más pénzügyi vállalkozásokkal. Hátrányos megkülönböztetés tehát ezért sem állapítható meg az ügyben. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 18. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.
- [271] 4.6. Az indítványozók diszkriminatívnak tartják azokat a rendelkezéseket, melyek – a Tv. 13. § (4) bekezdésének megsértésével – hátrányos megkülönböztetést alkalmazva a részvényesek között, az MFB-nek lehetővé teszik, hogy kétféle szavazat-elsőbbbségi részvénnel is rendelkezzen a Takarékbankban [Tv. 20. § (2) és (11) bekezdés].
- [272] A Tv. rendelkezései és a Takarékbank hatályos Alapszabálya alapján tényként kezelhető, hogy a „B” sorozatú elsőbbségi részvények – a Tv.-ben foglaltaknak megfelelően – kivétel nélkül az MFB-hez kerültek [Tv. 20. § (10) és (11) bekezdés; Takarékbank alapszabálya 8. pont (4) bekezdés] Továbbá az is tény, hogy a Tv. több „C” sorozatú részvény kibocsátásáról rendelkezik, mint ahány szövetkezeti hitelintézet működik, s az általuk át nem vett részvények átvételére az MFB-t kötelezi [Tv. 20. § (2) bekezdés]. Tehát más részvényesektől eltérően a Tv. lehetővé tette az MFB-nek, hogy – más részvényesekkel ellentétben – kétféle elsőbbségi részvénye legyen a Takarékbankban.
- [273] A Tv. 20. §-ának támadott (11) bekezdését a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény 15. § d) pontjával 2013. november 30-ával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]} Mindezek alapján elvileg nem kizárt a Tv.-nek a már hatályon kívül helyezett 20. § (11) bekezdésének vizsgálat alá vonása. Jelen ügyben azt kellett megvizsgálni, hogy a támadott rendelkezés hatályon kívül helyezése az indítványozók által hivatkozott alapjogi sérelmet megszüntette-e.
- [274] A támadott rendelkezések hatályon kívül helyezésére azért került sor, mert az érintett rendelkezés teljesedésbe ment, mivel a Tv.-ben szabályozott folyamat érintett része lezárult, s ennek következtében a Takarékbank összes „B” sorozatú elsőbbségi részvénye az MFB-hez került. Közvetve azonban a hatályon kívül helyezés az indítványozók által állított alapjogsérelmet is megszüntette, ugyanis a támadott előírások hatályon kívül helyezése folytán a Tv. főszabálya – 13. § (4) bekezdése – immár feltétlen, kivételt nem engedő érvényesülésre tarthatott igényt: ezen előírás egyértelműen és kifejezetten kizárja, hogy bármely részvényes többfajta elsőbbségi részvénnel rendelkezzen, így a Takarékbank közgyűlésének meg kellett teremtenie a Tv.-nek megfelelő működés feltételeit. (A jogszabály alkotmányossági megítélése szempontjából alapvetően nem bír jelentőséggel, ugyanakkor megjegyzendő, hogy erre sor is került: a Takarékbank 2014. március 28. napján elfogadott alapszabálya szerint az MFB tulajdonában nincs „B” sorozatú elsőbbségi részvény.)
- [275] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Tv. 20. § (2) bekezdése vonatkozásában a kérelmeket elutasította, a (11) bekezdés tekintetében pedig az eljárást megszüntette.

- [276] 4.7. Az indítványozók szerint a Tv. 20. § (9) bekezdése azért diszkriminatív, mert a szövetkezeti hitelintézeteknek kizárja takarékbanki részvényeik elidegenítését (a már korábban megkötött részvény-átruházási szerződések és az MFB-nek történő elidegenítést kivéve) a Tv. hatályba lépését követő 365 napon belül, ugyanakkor ilyen tilalmat a szintén részvényes MFB és a Magyar Posta vonatkozásában a jogalkotó nem fogalmaz meg.
- [277] Kétségtelen, hogy a Tv. 20. § (9) bekezdése által szabályozott részvény-elidegenítési korlátozás különbséget tesz a Takarékbank részvényesei között.
- [278] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az érintett jogalanyok részvényesként egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot alkotnak. A különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából tehát az vizsgálendő, hogy – mivel nem alapjogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó – a szabályozás ésszerű indokokon alapszik-e.
- [279] A Tv. a szövetkezeti hitelintézeti szektor teljes integrációjának megvalósítására törekszik, ennek megfelelően hitelintézetek szövetkezeti formában kizárólag az integráció tagjaként működhetnek. Az integráció a Tv.-i szabályok által megvalósított egységes működés, illetve az SZHISZ és a Takarékbank irányítási jogainak gyakorlása révén valósul meg. A szövetkezeti hitelintézetek ennek megfelelően – kizárásukig vagy kilépésükig – nemcsak az SZHISZ mint kötelező intézményvédelmi szervezet tagjaként, hanem a Takarékbank mint gazdasági társaság részvényeseiként folytatják tevékenységüket.
- [280] Az MFB és a Magyar Posta a szövetkezeti hitelintézetektől alapvetően eltérő szerepet tölt be ebben a rendszerben. E részvénytársaságok ugyanis nem részei a szövetkezeti hitelintézeti szektornak, vonatkozásukban az SZHISZ intézményvédelmi feladatokat nem lát el (a Magyar Posta nem is tagja az SZHISZ-nek), a Takarékbank pedig velük szemben irányítási jogokat nem gyakorol.
- [281] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a miniszterelnökséget vezető államtitkár és a hazai, illetve szövetkezeti pénzügyi szolgáltatásokért felelős kormánybiztos közös válaszában arra mutatott rá, hogy a megkülönböztetés indoka, tehát a támadott rendelkezés célja „annak biztosítása, hogy a szektor integrált működésének keretei kialakulására, a stabil működés feltételei megvalósulására kellő idő álljon rendelkezésre. A jogalkotó egy olyan helyzetet kívánt megelőzni, amelyben a Takarékbank részvényesei, félve a reformlépésektől indokolatlanul, az új integráció kereteinek kialakítását megelőzően – valós érték alatt – túladnak takarékbanki részesedésükön spekulánsok részére”.
- [282] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a spekuláció megakadályozása az átmeneti időszakban legitim jogalkotói célkitűzésnek tekinthető. Az állami tulajdonú részvényesek, tehát az MFB és a Magyar Posta esetében – a szövetkezeti hitelintézetektől eltérően – a spekuláció tulajdonosi eszközökkel is megakadályozható, így nincs szükség értékesítési moratóriumra.
- [283] Végezetül a Takarékbank meghatározó szerepet tölt be az integráció irányításában (központi banki funkciókat tölt be), ami szintén indokolhatja a bank részvényesi körének a korlátozását [ennek csak egyik – átmeneti – eszköze a vizsgált 20. § (9) bekezdés, az alapvető korlátozást a Tv. 12. § (2) bekezdése jelenti].
- [284] A részvényesek közötti különbségtétel mindezek alapján ésszerű indokokon alapszik, ezért az Alkotmánybíróság a Tv. 20. § (9) bekezdését érintő indítványokat elutasította.
- [285] 5. A vállalkozáshoz való jog
- [286] Az indítványozók a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés, illetve ezzel összefüggésben az M) cikk (1) bekezdés] sérelmét állítják a Tv. több rendelkezésével összefüggésben [3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés, 11. § (1) bekezdés, 13. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 15. § (2), (3), (4), (7), (9), (10), (11), (12), (16), (19) bekezdés, 15/A. § (1) bekezdés, (3)–(9) bekezdés, 15/C. §, 17. § (1) bekezdés, 17/C. § (1), (2), (4), (5) bekezdés, 17/D. § (2) bekezdés, 17/H. § (2) és (4) bekezdés, 17/J. § (2) bekezdés, 17/K. § (1) és (11) bekezdés, 17/Q. § (3)–(4) bekezdés, 18. § (7) bekezdés, 19. § (2), (3), (5) bekezdés]. Alapjuk sérelmét a szövetkezeti hitelintézeti tevékenység feltételrendszerének megváltozásában látták, illetve abban, hogy a megjelölt szabályok korlátozzák az érintett hitelintézetek önállóságát gazdasági jellegű döntéseik meghozatala során.
- [287] Tekintettel arra, hogy a Tv. 17/D. §-át és 19. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelme miatt megsemmisítette, ezekre a rendelkezésekre vonatkozóan a vállalkozáshoz való jogra alapított kérelmet már nem bírálta el.

- [288] Megjegyzendő, hogy az indítványozók elsősorban magát az integráció létrehozását sérelmezik, és a támadott törvényi rendelkezéseket egymásra tekintettel, együttesen kifejtett hatásuk miatt támadják, indokolásuk is így épül fel. Az alkotmányossági vizsgálat tulajdonképpen tárgya ennél fogva e körben is a Tv. 3. § (1) bekezdése, a további támadott rendelkezéseket az Alkotmánybíróság az integrációval való kapcsolatuk alapján egységben bírálta el.
- [289] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]}.
- [290] Kétségtelen, hogy a korábbi szabályozáshoz képest a szövetkezeti hitelintézeti tevékenység gyakorlása (folytatása) többletfeltételhez kötött, jelesül az SZHISZ-tagság létesítéséhez/fenntartásához, a tagság pedig a Tv.-ben írt feltételeknek való megfelelést feltételezi. Mindez azonban nem jelenti a vállalkozáshoz való alapjog korlátozását. A támadott jogszabály nem lehetetleníti el a vizsgált tevékenységet {vö. 26/2013. (X. 4.) AB határozat a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozó szabályozás vizsgálatáról, Indokolás [177]}, hitelintézeti tevékenység a vonatkozó jogszabályokban írt feltételek teljesítése mellett továbbra is elkezdhető, illetve folytatható. A támadott jogszabályi rendelkezések a hitelintézeti tevékenység szövetkezeti formában való folytatását sem zárják ki. A vállalkozáshoz való jogból nem következik az sem, hogy egy adott jogi formában folytatott tevékenység jogi feltételei megváltoztathatatlanok lennének.
- [291] Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „[a] gazdaság nem-természetes személy jogalanyainak (beleértve a szövetkezeteket is) gazdasági-szervezeti önállósága azon az alkotmányos követelményen nyugszik, hogy az ország gazdasága piacgazdaság, azaz nem tervgazdaság, azaz nincsen minden gazdasági, vállalkozási tevékenységet behálózó és államilag, központilag vezérelt gazdasági irányítási- és szervezetrendszer. Ez a követelmény a piacgazdaságot deklaráló tételből – különös tekintettel a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat indokolásában mondottakra [ABH 1994, 119.] – levezethető. A gazdaság nem-természetes személy jogalanyainak szervezeti-jogi önállóságát az egyesülés szabadságát biztosító [Alkotmány 63. § (1) bekezdés], a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] és a vállalkozás jogát [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] elismerő, valamint – a szövetkezetek vonatkozásában – az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeti mozgalmat támogató [Alkotmány 12. § (1) bekezdés első fordulata] rendelkezések alapozzák meg. A gazdálkodási önállóság, azaz a vagyontárgyakkal, jogokkal és követelésekkel rendelkező döntés önállósága elsősorban a tulajdonhoz való jogból és kiegészítő jelleggel a vállalkozáshoz való jogból határozható meg. A piacgazdaság szerves részét képező gazdasági társasági önállóság külön alapvető jogként azonban – csakúgy mint a piacgazdaság tétele – nem értelmezhető.” [595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 387–388.; megerősítve: 646/B/2003. AB határozat, 1643, 1644, 1645.].
- [292] Mindezek alapján a vállalkozáshoz való jog és a gazdálkodási önállóság között az alkotmányossági kapcsolat fennáll. Ugyanakkor hasonló – sőt szorosabb – kapcsolat áll fenn ebben a vonatkozásban a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, és a felmerülő alkotmányossági problémát az Alkotmánybíróság jelen határozat VI.3. pontjában már vizsgálta és elbírálta. A kifejtett érvek megismétlése nélkül utal továbbá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a közérdeken túlmenően a szövetkezeti hitelintézetek átlátható, prudens működésének biztosítása és a betétbiztonság növelése olyan alkotmányos értékek, melyek a vállalkozáshoz való jog korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Ezért az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog korlátozásának alaptörvényellenességét nem állapította meg és a kérelmeket elutasította.
- [293] 6. A jogorvoslathoz való jog, a bírósághoz fordulás joga
- [294] Az indítványozók a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdéseivel, továbbá a 18. § (4) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét állították amiatt, hogy a jogalkotó nem biztosít jogorvoslatot a Takarékbank és az SZHISZ szabályzatai, utasításai, illetve egyéb döntései ellen. A szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvény módosította a Tv. 15. § (3) bekezdését, mely így már rendelkezik arról, hogy a Taka-

rékbank utasításai ellen bírósághoz lehet fordulni. A Tv. 15. §-ába pedig beiktatásra került a (20)–(21) bekezdés, melyek a Takarékbank és az SZHISZ minden egyedi döntése, illetve utasítása ellen általános jelleggel biztosítják a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az indítványozók ennek ellenére fenntartották kérelmüket arra hivatkozással, hogy az SZHISZ- és Takarékbank-szabályzatok ellen továbbra sincs jogorvoslati lehetőség.

- [295] 6.1. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére egyik indítványozónak sincs jogosultsága, az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetében – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult erre. Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 15. § (3)–(4) és (17) bekezdésével, valamint a 20. § (12) bekezdésével összefüggő kérelmeket ebben a vonatkozásban az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.
- [296] A Tv. 18. § (4) bekezdését a jogalkotó a szövetkezeti hitelintézetek integrációjával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXCVI. törvénnyel hatályon kívül helyezte. Az indítványok ebben a vonatkozásban tehát okafogyottá váltak, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.
- [297] 6.2. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság a következőket. A Tv. az irányítási jogok eszközeként különböző előírások és döntések (a Tv. szóhasználatával élve: 1. szabályzat, 2. utasítás és 3. egyéb döntés) meghozatalára hatalmazza fel az integráció szerveit, tehát olyan jogkört biztosít számukra, amelynek révén alapvető befolyást tudnak gyakorolni az érintett szövetkezeti hitelintézetek működésére. E jog helytelen gyakorlása vagy a vele való visszaélés az érintettek jogainak súlyos sérelméhez is vezethet. A törvény ennek ellensúlyozására – 2013. november 30. napja óta – biztosítja a szövetkezeti hitelintézeteknek azt a jogot, hogy bírósághoz fordulhassanak:
- [298] a) A Tv. 15. § (3) bekezdése a Takarékbank utasításaival szemben biztosítja ezt a jogot az utasítás címzettjének. Utasítás kiadására a jogszabályoknak, valamint az SZHISZ és a Takarékbank által kiadott szabályzatoknak vagy korábbi utasításnak megfelelő működés érdekében kerülhet sor. A bíróság azt vizsgálja, hogy a támadott egyedi aktus a törvénynek, egyéb jogszabályoknak és a Takarékbank, illetve az SZHISZ által kiadott szabályzatoknak megfelel-e.
- [299] b) A Tv. 15. § (20) bekezdése alapján a szövetkezeti hitelintézet a Takarékbank döntését vagy utasítását a társasági határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint is megtámadhatja a bíróságnál. [A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 45. §-a értelmében a gazdasági társaság bármely tagja (részvényese) kérheti a társaság szervei által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát arra hivatkozással, hogy a határozat e törvény vagy más jogszabály rendelkezéseibe, illetve a társasági szerződésbe ütközik. A Gt.-t 2014. március 15-vel hatályon kívül helyezte az új Ptk., melynek 3:35. §-a a jogi személy határozatainak bírósági felülvizsgálatát hasonlóképpen szabályozza.] A Takarékbank „döntése” lehet a szövetkezeti hitelintézetekkel szemben a Tv. alapján alkalmazott szankció, de ugyanígy akár az igazgatóság (a Takarékbank – mint részvénytársasági formában működő gazdasági társaság – szerve) által a Tv. 15. § (2) bekezdése alapján elfogadott kötelező szabályzat is.
- [300] c) A Tv. 15. § (21) bekezdése az SZHISZ döntéseivel szemben kizárólag annak a szövetkezeti hitelintézetnek biztosítja a bírói utat, mely a döntés címzettje. A bíróság azt vizsgálhatja, hogy a döntés a törvénynek, egyéb jogszabályoknak és az integráció szervei által kiadott szabályzatoknak megfelel-e.
- [301] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Takarékbank utasításai ellen a Tv. 15. § (3) és (20) bekezdése, kötelező szabályzatai ellen pedig a Gt. 45. §-a, illetve az azt felváltó új Ptk. 3:35. §-a [melyet a Tv. 15. § (20) bekezdése megerősít] biztosítja a bírósághoz fordulás jogát.
- [302] Az SZHISZ szabályzatait illetően a Tv. nem tartalmaz hasonló – bírósági felülvizsgálatot szabályozó – előírást. Ugyanakkor az SZHISZ által alkotott szabályzatok egyedi utasításokon vagy egyéb egyedi aktusokon keresztül érvényesülnek. Amennyiben egy szabályzat esetleg közvetlenül alkalmazandó, ennek be nem tartása akkor jár jogkövetkezménnyel a szövetkezeti hitelintézet számára, ha a Takarékbank a Tv. 15. § (3) bekezdése alapján egyedi intézkedéssel a szabályzat kikényszerítésére tesz lépést (utasítást ad) vagy a Tv. szerinti szankciót alkalmaz. Ezek az egyedi aktusok viszont bíróság előtt megtámadhatók, és a bírósági felülvizsgálat során szükség-szerűen vizsgálhatók és vizsgálandók az egyedi aktus alapjául szolgáló szabályzatok is.

- [303] 6.3. A Takarékbank és az SZHISZ utasításaival és egyéb döntéseivel összefüggésben a jogalkotó 2013. november 30-ai hatállyal kifejezetten megnyitotta a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Az egyik indítványozó a módosított rendelkezésekkel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a bírósági keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra, így a jogvédelem nem hatékony.
- [304] Az 1074/B/1994. AB határozat felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből az államnak nemcsak az a kötelezettsége folyik, hogy bírói utat biztosítson a személyek polgári jogi jogvitái esetére, hanem az is, hogy a bírósághoz fordulást valószínűsítővé tegye (ABH 1996, 452, 453.). A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat pedig arra a követelményre is rámutatott, hogy a *fair* eljárásnak lehetővé kell tennie a jogszerűség érdemi érvényesülését, a hatékony jogvédelem alkalmazását (ABH 1997, 263, 272.). Az Alaptörvény a bírósághoz fordulás jogát a korábbi Alkotmányban foglaltakkal azonosan szabályozza, így az idézett megállapítások jelen ügyben is alkalmazhatók. A hatékony jogvédelem alkalmazásának követelményével összefüggésben áll az azonnali végrehajthatóság előírása, bizonyos esetekben ugyanis a végrehajtás már formálissá teheti a jogorvoslatot [vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (ABH 2007, 464.) a kötelező védőoltásokkal kapcsolatban].
- [305] „Az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása azt feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél más módon nem érhető el.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 505.] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményével összeegyeztethető-e a Tv. 15. § (3), (20) és (21) bekezdésében foglalt korlátozás (a bírósághoz fordulás halasztó hatályának kizártsága, mely a döntések és utasítások azonnali végrehajthatóságát jelenti).
- [306] A Takarékbank és az SZHISZ az integrált szövetkezetek működését elsősorban általános tartalmú szabályzatok útján biztosítja. Utasítások és egyéb döntések kiadására akkor kerül sor, ha valamilyen beavatkozást igénylő körülmény áll fenn vagy ilyen esemény következik be [pl. 11. § (2) bekezdés, 15. § (4) bekezdés, 17/C. § (2) bekezdés]. Adott esetben tehát valamely, gyors intézkedést igénylő esemény miatt, vagy súlyos – jelentős vagy helyrehozhatatlan – kár megelőzése, elhárítása céljából van szükség a beavatkozásra, így az azonnali végrehajtás az érintett szövetkezeti hitelintézet, s ezáltal tagjai és ügyfelei érdeke is, tulajdonhoz való joguknak – tehát alapjoguknak – megóvását is szolgálja. Emellett a Tv. alapvető célját, az összehangolt, egységes előírások szerinti működést – mint az integráció jellegadó sajátosságát –, illetve a pénzügyi kockázatközösség tagjainak helyzetét veszélyeztethetné, ha a szükséges döntések végrehajtását bizonytalan időre elhalasztanák.
- [307] Az azonnali végrehajthatóság Tv.-ben foglalt szabályozása mindezek alapján nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság a kérelmeket elutasította.
- [308] 7. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog
- [309] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk] sérti az indítványozók véleménye szerint a Tv. 15. § (3)–(4) bekezdése, (17) bekezdése, 16. §-a, 18. § (4) bekezdése és 20. § (12) bekezdése.
- [310] A vizsgált szabályozás a Takarékbanknak, illetve az SZHISZ-nek mint az integráció központi szerveinek biztosít irányítási, döntési jogosultságokat az integráció tagjai vonatkozásában. Egyik szerv sem minősül közhatalmat gyakorló közigazgatási szervnek, hatóságnak, döntéseikkel kapcsolatban ezért az Alaptörvény XXIV. cikkének esetleges sérelme nem vethető fel. Az Alkotmánybíróság ezért az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt a kérelmeket elutasította.
- [311] 8. A jó hírnévhez való jog
- [312] Az indítványozók a Tv. preambulumaival (bevezető részével) összefüggésben a jó hírnévhez való joguk sérelmét állítják, mivel véleményük szerint az abban foglaltak alkalmasak arra, hogy működésüket, vagyoni helyzetüket negatív színben tüntessék fel. Megsemmisítési kérelmet ugyanakkor ezzel kapcsolatban nem terjesztettek elő.
- [313] Egy jogszabály száma, címe és a jogszabály bevezető része (törvény esetén a preambuluma) természetesen ugyanúgy része a jogszabálynak, mint az egyes paragrafusokba rendezett magatartási szabályok [vö. 56/2009. (V. 12.) AB határozat, 464, 475.], tehát elvileg nem kizárt annak alkotmányossági vizsgálata sem.
- [314] Az Alkotmánybíróság rámutat ugyanakkor arra, hogy a vizsgált Tv. preambuluma a szabályozás okát és célját határozza meg általános jelleggel, semmilyen, az indítványozókat vagy helyzetüket érintő, negatív megítélést tartalmazó megállapítást nem tesz. Továbbá megsemmisítési kérelem hiányában az indítványok nem tesznek eleget az Abtv. 64. § d) pontjának [összefüggésben az Abtv. 52. § (1) bekezdés f) pontjával], ezért azokat az Alkotmánybíróság visszautasította.

VII.

[315] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. június 30.

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

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

*Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[316] A rendelkező résszel egyetértek, de az indokolás egyes részeit az Alaptörvény szövegével ellentétesnek látom, így ezeket nem tudom elfogadni.

[317] 1. Az Indokolás kifejtésének menetével együtt haladva az első Alaptörvénybe ütköző részt az Indokolás [113]–[117] bekezdéseiben lehet kimutatni. Az állami gazdaságpolitika alkotmányos alapjait igyekszik körvonalazni, és ezt egy 1993-as alkotmánybírósági határozattal véli megalapozhatónak ("A gazdaságpolitikához való viszonyt illetően az alapokat általánosságban a 33/1993. (V. 28.) AB határozat rakta le."), melyet több 90'-es évekbeli határozattal lát kibontottnak. Ezen belül idézi – és ezzel újra hatályba lépteti – a korábbi Alkotmány tételét a köztulajdon és a magántulajdon kötelező egyenjogúságáról, melyet a mai Alaptörvény már kihagyott rendelkezései közül. Ez az indokolás szemben áll az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontjával, mely kimondta a hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését. Az ezt a rendelkezést értelmező 13/2013. (VI. 17.) AB határozat négy feltétel teljesítése esetén látta kivételesen átvehetőnek a már hatályt veszített Abh.-k érvelését és értelmezését: 1) amennyiben egyezés van a régi Alkotmány és a mai Alaptörvény vonatkozó rendelkezései között; 2) amennyiben a rendelkezések kontextusában is egyezés van; 3) amennyiben a régi érvelés és értelmezés nem áll szemben az Alaptörvény kötelező értelmezési direktíváival (az R) cikk és 28. cikk); 4) és végül az átvétel ekkor is csak abban a mértékben lehetséges, melyet szükségessé tesz a mostani döntés alátámasztása, vagyis az Alaptörvényből önmagából még nem lehet kellően alátámasztani. Ez az indokolási rész azonban egyik feltételnek sem tesz eleget, sőt az Alaptörvény kifejezett kihagyása ellenére is ismét hatályos alaptörvényi rendelkezésnek – és ezzel az állami cselekvés előtti korlátnak – tünteti fel a tulajdonformák egyenlőségét.

[318] Az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinek kidolgozása egy bonyolult alkotmánybírósági feladat, melyet a korábbi Alkotmány rendelkezései alapján az akkori alkotmánybírák több év alatt és több egymásra épülő alkotmánybírósági döntéssel fektettek le. Az Alaptörvény vonatkozó elvei, deklarációi és cikkeiben található rendelkezései, valamint értelmezési előírásai együttesen lényegesen eltérő kontextust hozták létre ahhoz képest, amit az Alkotmány korábban erre nyújtott. Ezért ha ennek ismételt felépítésére teszünk kísérletet, akkor először tisztázni kell az alaptörvényi eltéréseket és az ebből fakadó eltérő irányokat a ma felvázolható állami gazdaságpolitikai alaptörvényi keretere, majd ezután tehetjük meg, hogy a korábbi Abh.-kból néhány érvelési

láncolatot és formulát is átvegyünk. De azt nem teheti meg egy mostani alkotmánybíróági határozat, hogy idézi a mai Alaptörvényben már nem létező, tulajdoni formák egyenjogúságát kimondó régi rendelkezést. De további kifogásként felvethető, hogy a régi Abh.-k mechanikus áthozása miatt fel sem merül a gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinél az új alaptörvényi rendelkezés a tulajdon társadalmi felelősségéről (és ami ebből esetleg az állam tulajdonba és vállalkozási jogba belenyúlási lehetőségeinek eltéréseire felhozható.) Ugyanígy az sem található az indokolásban ennek kifejtésénél, hogy a szövetkezeti tulajdon kiemelt szerepe és belenyúlásába a korlát kimondása az állam felé – melyet a korábbi Alkotmány 12. § (1) bekezdése tartalmazott – már eltűnt a mai Alaptörvényből, így az egész hitelszövetkezeti tematika alapvetően eltérő alaptörvényi keretbe került. De utalni kell arra is az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinél és korlátainál, hogy az Alaptörvény 38. cikke (1) bekezdéséből az önkormányzati tulajdon korábbi érinthetetlensége – amit a régi Alkotmány 12. § (2) bekezdése rögzített – eltűnt az állami cselekvés elől, és az állami vagyonnal összefogva ez a nemzeti vagyonba került befogásba.

- [319] E fejtegetésekkel szemben tehát két kifogásom van: 1) Ki kell dolgozni ismét az új Alaptörvénynek megfelelő alaptörvényi kereteket az állami gazdaságpolitika orientálására, de ezt nem tehetjük a régi Abh.-k mechanikus áthozásával; 2) Ezt a feladatot semmiképpen nem kell egyetlen „megadöntésben” lefektetni, ahogy ezt a határozat most megkísérelte.
- [320] Ha kiinduló adalékként már ennél az ügynél meg kíván adni valamit az alkotmánybírói testület az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteit illően, akkor a mostani ügy kiváló alkalmat biztosít arra, hogy utaljunk – a már említett, korábbi 12. és 13. §-okba foglalt tartalmak megváltozása mellett – a régi Alkotmány 9. § (1) bekezdésének piacgazdálkodást rögzítő rendelkezése helyére lépő új alaptörvényi hangsúlyra az M) cikk (2) bekezdésében a tisztességes gazdasági verseny védelmére, mely nyilvánvalóan hangsúlyosabb állami szerepet von maga után, mint a régi szabályozás. De ugyanígy ki kell már most emelni az új rendelkezést az N) cikk (1) bekezdésében, mely a fenntartható költségvetés alaptörvényi parancsát tartalmazza, és ez ismét nyilvánvalóan erősebb szerepet ad az államnak, mint az a korábbi alkotmányi kontextusból eredt. De ugyanígy az O) cikk, a „mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni” rendelkezés is adhat orientálást számunkra az állami gazdaságpolitika alaptörvényi kereteinek meghatározásánál, melyet a régi Alkotmányból nem lehetett levonni.
- [321] Ezek a kiindulópontok már elegendők lehetnek volna a mostani határozatban a vállalt feladat első lépésének elvégzéséhez, és ezek a keretek meg is adták volna a konkrét ügyben az állam fellépésének alaptörvényi megalapozását, melyet a határozat alapvetően rendben levőnek talált. Ezzel pedig lehetővé vált volna, hogy valóban az Alaptörvény alapján kezdjünk neki e feladat végrehajtásának, és ne a már nem hatályos Alkotmány idején született alkotmánybíróági határozatok mechanikus áthozatalával véljük ezt teljesíteni. Az itt lefektetett első lépés után majd a későbbi ügyek fényében nyugodtabban tudtunk volna továbbépítkezni, mintha már itt mindent meg kívánnánk oldani e téren.
- [322] 2. Hasonlóan szemben áll az Alaptörvény rendelkezéseivel az indoklás VI. részének 2. pontjában kifejtett érvelés is, mely az egyesülési jog és az egyesülési jog alapján működő szervezetek alaptörvényi védelmére vonatkozik. Itt a probléma az Alaptörvény egyesülési jogra vonatkozó rendelkezéseinek (VIII. cikk (2) és (5) bekezdések) és a régi Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek (63. § (1) bekezdés, illetve 4. §) azonosításában áll. Az egyesülési jog alaptörvényi védelmének teljes kontextusa megváltozott azzal, hogy a régi 4. § és 63. § (1) bekezdésében szabályozott tárgyakat összevonta az új Alaptörvény a VIII. cikk (2) és (5) bekezdésébe, de az (5) bekezdésben levő szabályozás tartalmilag önmagában is átalakult. Az új Alaptörvény VIII. cikkének (2) bekezdése a szervezetek (egyesülések) szabad létrehozási jogát és ezekhez való csatlakozási jogot mondja ki, míg – a pártoktól most eltekintve – az (5) bekezdés kiemel két kategóriát az egyesületekből, és ezek számára a szabad működés Alaptörvényben biztosított jogát is kimondja: „Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.” Ezzel a törvényi szintű egyesülési jog alapján szabadon alakítható és tevékenykedő szervezetek közül ez a bekezdés két kategóriát felelt az alaptörvényi védelem szintjére, míg a többi – pl. a jelen ügyben is szereplő profitorientált szervezetek az egyesülési jog alapján – ilyen felemelést nem kapott. Ezzel az új szabályozással szemben a régi Alkotmány 63. § (1) bekezdése kimondta ugyan a mai VIII. cikk (2) bekezdés tartalmát az egyesületek szabad létrehozására és ezekhez csatlakozására, de a létrehozott egyesületek szabad tevékenységére egyáltalán nem adott kiemelést a törvényi szintű szabályozásból az alkotmányi szintre. A jelzett két kategória esetében a régi 4. § csak úgy szólt, hogy deklarálta a szakszervezetek és más érdekképviselői szervek funkcióját. A régi Alkotmány alapján –

a különálló szabályozása miatt is – az alkotmánybíróági gyakorlat nem integrálta ezeket értelmezéssel, hanem inkább a 63. § (1) bekezdésben az egyesületek létrehozásának jogát értelmezte úgy – és állított az állammal szemben erősebb korlátot, mint az az alkotmányi szövegből eredt –, hogy az a már létező, mindenfajta egyesületi formában tevékenykedő szervezet szabad tevékenységét is magába foglalja. Most azonban a VIII. cikk (2) és az (5) bekezdés tartalmának integrálása révén ez az értelmezés feszültségeket jelentene. Miért az (5) bekezdés, ha a (2) bekezdés kiterjesztő értelmezése már amúgy is minden egyesület szabad tevékenységét is védi az állammal szemben?! És főként, miért hagyta ki az (5) bekezdés a szakszervezeteken és az érdekképviselői szerveken túl pl. a profitorientált egyesületek alaptörvényi védelmét?

- [323] Az indokolás ezekre a kérdésekre egyáltalán nem figyelt fel, és egy szűkített bemutatással úgy ábrázolta a régi alkotmányi és az új alaptörvényi szabályozást, hogy minden változatlan, és ezért a régi Abh.-k érvelései most is használhatók, nem kell ismét újragondolni az itt felmerült kérdéseket. Megítélésem szerint a helyes alaptörvényi olvasat csak az lehetett volna itt, hogy a jelen ügyben szereplő profitorientált és egyesületi formában tevékenykedő szervezetek – lévén, hogy nem szakszervezetek vagy érdekképviselői szervek – kiesnek az alaptörvényi védelem alól, és csak az egyszerű törvényi szintű jogvédelmet vehetik igénybe a rendes bíróságok előtt, és a határozatnak így el kellett volna utasítani az alaptörvényi védelmet kérő érveléseiket.
- [324] Az indokolásnak a régi Alkotmány és a mai Alaptörvény eltérő szabályaira vonatkozó téves azonosítását még súlyosabbá teszi, ha együtt nézzük ezt a hazai alkotmánybíróági gyakorlat alkotmánybíróági határozatokat illető precedensként való sajátos felfogásával. Ennek megértéséhez abból kell kiindulni, hogy az absztrakt alkotmányi/alaptörvényi szabályok a jogbiztonság és a kiszámíthatóság miatt megkövetelik ugyan, hogy az egyes ügyekben ezeket illetően lefektetett alaptörvényi értelmezéseket és érveléseket a későbbi ügyekben is kövessék az alkotmánybírák, azonban ezek az érvelések és értelmezések mindig csak az adott alaptörvényi rendelkezésekkel együtt, azok kiegészítéseként lehetnek bevonhatók. A hazai alkotmánybíróági gyakorlat azonban az 1990-es évek elejétől azt alakította ki, hogy miután egy eset kapcsán egy-egy alkotmányi rendelkezésből kiolvastott egy döntési formulát vagy egy értelmezést, a későbbiekben már csak megidézte az adott alkotmányi rendelkezést – vagy nem is idézve csak általánosságban csak utalt rá –, és ettől kezdve már csak az indokolásában kialakított saját döntési formuláját tekintette az alkotmányosság megállapításának alapjaként. Ez a sajátos precedenstechnika lényegében hallgatólagosan mindig hatályon kívül helyezi a vonatkozó alkotmányi szöveget, és e helyett az alkotmánybíróági határozatok által létrehozott döntési formulákat és normatívákat állítja az alkotmányosság alapjává. Nem változott ez az Alaptörvény hatályba lépése óta sem, és a régi alkotmánybíróági határozatok átvétele mellett a mai, precedensként lefektetett indokolási értelmezések is ugyanezt teszik. Ezzel az alaptörvényi rendelkezések minden egyes új ügygel és erre adott döntési értelmezéssel egyet lépnek hátra a megsemmisülés felé. Nos, ezért fokozottan veszélyes a mostani határozat indokolásában az egyesületi jogra vonatkozó téves azonosítás a régi alkotmányi és a mai alaptörvényi rendelkezéseket illetően. Az említett sajátos precedenstechnika következtében ez az indokolási rész az Alaptörvény részleges megsemmisítését eredményezheti a jövőben.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [325] A határozat rendelkező részének 4. pontjában elbírált közjogi érvénytelenséggel kapcsolatosan az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a köztársasági elnöknek az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz kellett volna fordulnia, és nem politikai vétó eszközét kellett volna alkalmaznia. Nem értek egyet az indokolás idevonatkozó azon elemével, amely ennek vizsgálatát illetően az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát állapította meg. A törvényalkotás folyamata a törvény kihirdetésével ér véget, a törvény államfő általi aláírása, kihirdetése, az alkotmányossági illetve politikai vétó alkalmazása része a törvényalkotásnak, melyre részletes alaptörvényi szabályok vonatkoznak. Ezen szabályok esetleges megsértése elvezethet a törvény közjogi érvénytelenségének megállapításához. Álláspontom szerint az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – implicit módon sorrendi szabályt is tartalmaz azzal, hogy a kétféle vétó egymást követő alkalmazásának

lehetőségét főszabályként nem biztosítja, ugyanakkor alkotmányellenesség esetén az előzetes normakontroll alkalmazását írja elő.

- [326] A jelen ügyben a köztársasági elnök Országgyűléshez intézett, politikai vétóját tartalmazó átirata két fordulat erejéig érintett alkotmányossági kérdést. Az egyik fordulatban az Országgyűlés feladatát akként határozta meg, hogy „A Törvény egyes további rendelkezéseit megítélésem szerint vizsgálni kell arra tekintettel is, hogy a tulajdonjogra vonatkozó alkotmányos követelményeknek megfelelnek-e, tisztázandó ezen rendelkezések indokoltsága, arányossága.” A másik fordulatban álláspontjának összegzéseként arra utal, hogy „[...] a tulajdoni korlátozás szükségesség-arányosság szempontjának érvényesítése melletti megfontolása érdekében a Törvény ismételt vitája és megfontolása szükséges.”
- [327] Az államfő a fenti megfogalmazásban annak lehetőségével számol, hogy a Tv. egyes rendelkezései esetlegesen nem felelnek meg az alkotmányossági mércének. Ezek a kérdőjelek nem azonosíthatók az alaptörvény-ellenesség fennálltának kifejezett állításával. Az Alaptörvény az előzetes normakontroll igénybevételét kimondottan arra az esetre írja elő, „Ha a köztársasági elnök a törvényt, vagy annak rendelkezését Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja...” [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés] Ez többet jelent, mint az alaptörvény-ellenesség pusztá lehetőségét, ez az államfőnek azon meggyőződését jelenti, hogy az aláírásra megküldött törvény Alaptörvénybe ütközik. A köztársasági elnök átiratában – részletes alkotmányjogi érvekkel alá nem támasztott – felvetései, a törvény újragondolására megjelölt szempontjai, más, az alkotmányos szempontokon kívüli megfontolásai, ajánlott megközelítései nem tükröznek olyan államfői meggyőződést, melyre tekintettel tőle az alkotmányossági vétó alkalmazását számon lehetne kérni. Erre tekintettel a Tv. közjogi érvénytelensége ez okból sem állapítható meg.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

- [328] A határozattal nem értek egyet: a törvényt meg kellett volna semmisíteni.
- [329] Ugyanakkor egyetértünk a határozattal, ami az alkotmányos mércét illeti. Az alapvető alkotmányjogi kérdés ebben az ügyben szerintem is a tulajdonhoz és a vállalkozáshoz való alapjog terjedelme és sérelme: megsértette-e a rövidítve Tv.-nek nevezett, a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény (vagy egyes rendelkezései) az indítványozók tulajdonhoz és/vagy a vállalkozás szabadságához fűződő jogait.
- [330] Szerintem igen.
- [331] Ez az állítás a törvény egészére érvényes, mert a Tv. és a hozzá kapcsolódó módosító és kiegészítő törvények törvénybe foglalt üzleti tervnek tekinthetők: a szövetkezeti hitelintézeti rendszer és a Takarékbank tulajdonosi szerkezetének átalakítása, államosítása, majd privatizálása. Mindez világosan látható a Tv. számos határidőhöz kötött rendelkezéséből, amelyek meghatározott gazdasági döntéseket írnak elő, vagy rosszabb esetben kényszerítenek ki [például a Tv. 1. § (4) bekezdése, 11. § (7) bekezdése, 19. §-a, 20. §-a]. A Tv. alkotmányosságának vizsgálatában így az egyes rendelkezések nem választhatók szét; ezért a Tv. egészének Alaptörvénybe ütközése miatt kihirdetésére visszamenő hatállyal meg kellett volna semmisíteni.
- [332] Az Alaptörvénybe ütközés legfontosabb, minden más érvnél erősebb indoka a takarékszövetkezetek tulajdonának sérelme, tehát az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközés, amely a Tv. egészét alkotmányellenessé teszi. Egyet-értek a határozattal, ha nem is minden részletkérdésben, ami a tulajdon alkotmányos védelmének terjedelmét és feltételeit illeti, kevésbé alkalmazásukkal ebben az ügyben. Egyetértünk a többséggel abban is, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje a korlátozás szükségességének megítélésében alacsonyabb, mint más alapjogoknál, mivel ennek igazolására itt a közérdek is elegendő.
- [333] A tulajdon a dolgok, jószágok, gazdasági (szűkös) erőforrások birtoklását, használatát, a velük való rendelkezést biztosító jogok összessége. A tulajdon és jogi védelme alkotmányos intézményvédelem, egyben alapjog. A tulajdon alkotmányos tartalma – a tulajdon alapjogi védelmének védett köre –, amint az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) határozatában megállapította és utána gyakran ismételte, nem azonos a polgári jogi tulajdonjoggal [ABH 1993, 373, 379–382.]. Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdon és nem a tulajdonjog terminust

használja. Ez önmagában nem elegendő érv, de mégis figyelemre méltó, mert nem zárja ki a különbségtételt a két fogalom – tulajdon és tulajdonjog – között.

- [334] A tulajdon nem kizárólag polgári jogi fogalom: a polgári jog a tulajdonjogot szabályozza az egyének egymás közötti kapcsolatában, de nem a tulajdon egészét. A tulajdon eszerint minden vagyoni értékű jog, amelynek gyakorlása kizárólag jogosultjától függ: a tulajdonvédelem tárgya ezért minden a jogrendszerben biztosított jogi pozíció, amely alanyának kizárólagos joggyakorlási lehetőséget biztosít, feltéve, hogy nem más alapjog védelmi körébe tartozik. A tulajdon védett körébe így tartozhat számos jog, amely polgári jogilag nem tulajdon, hanem kötelmi követelés, mint a pénz, amely a modern világban döntően bankszámlapénz, ez pedig kötelmi követelés a számlavezető bankkal szemben. Mégis, indokolt ezeket is tulajdoni védelemben részesíteni. A tulajdon jogilag igen sokféle jogi pozíció összessége, kivált a modern gazdaságban, amelyben a gazdasági társaságok – jogi személyiséggel és elkülönült vagyonnal rendelkező szervezetek – a megszokott szereplők. E szervezetekben tulajdonnak tekinthető és nem tulajdonjogi pozíciók egyaránt lehetségesek, de nekik is vannak tulajdonosaik, és maguk is tulajdonosok.
- [335] Ebben az értelemben egy takarékszövetkezet egyszerre tulajdonos (a Takarékbank részvényese) és maga is tulajdon tárgya (hiszen a szövetkezetek tagsága a végső tulajdonos). Hasonló a helyzet a részvénytársaságokkal is: a részvényeknek (értékpapír lévén) van tulajdonosuk, de a részvénytársaság maga is tulajdonosa saját eszközeinek. A tulajdon alkotmányos védelmének lényege a jogilag biztosított autonómia: a tulajdon alkotmányos értelemben minden vagyoni értékű alanyi jogot jelent, amely a jog alanyának hozzájárulása nélkül nem változtatható meg. Eszerint nem csak a polgári jogi dologi jogokra terjed ki, hanem az egyént megillető közjogi jogosultságokra is, amelyek e feltételt kielégítik (például a nyugdíj), továbbá minden (bármely szakjogba tartozó) jogi pozícióra, amely ennek megfelel. A tulajdon alkotmányos védelme tehát bizonyos vagyoni jogi pozíciók alapjogi védelme (fennmaradásának biztosítása, azaz elvonása és korlátozásának tilalma) – függetlenül attól, milyen szakjogba tartoznak. A polgári jog a többi emberrel és jogi személlyel kapcsolatban szabályozza a tulajdont, míg a közjog az állam és az egyén (és a természetes, jogi személyek) viszonyában. Mindez azért fontos, mert a tulajdon mint alapjog alanyai természetes személyek (emberek) és természetes jogi személyek – vagyis az egyes emberek elhatározásán alapuló, együttműködését szolgáló, tevékenységüket vagy tulajdonukat egyesítő – társaságok, egyesületek. Az állami jogi személyek – miközben a polgári jogban teljes jogú tulajdonosok – tulajdona alapjogi védelmet nem kaphat, mert alapjog alanyai az állam szervei nem lehetnek; közjogi jogi személyek, ha valamely alapjog gyakorlására jöttek létre vagy gyakorlásuk nélkül nem működhetnek (egyetemek, múzeumok, tudományos intézetek, színházak stb.), azonban részben igen.
- [336] A takarékszövetkezetek integrációja, illetve pénzügyi-gazdasági helyzetük megerősítése a tulajdonkorlátozást indokló közérdekként elfogadható. Egyáltalán – a tulajdonjog alapjogi korlátozásának megítélésében – bármilyen törvény-cél elfogadható közérdekűnek, ha valamilyen ésszerű indok felhozható mellette. Az alkotmányos berendezkedés gazdaságpolitikai semlegessége miatt a gazdaságpolitikai célok gyakorlatilag mindig elfogadhatók közérdekű célnak. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy a „közérdek” tényleg közérdek-e, hanem általában el kell fogadnia a törvényhozó politikai döntését. Ez az Alkotmánybíróság alkotmányos helyzetéből és szerepéből következik: a lehetséges szabályozási célok és kivitelezésük közötti választás a törvényhozó „politikai” döntése – legalábbis a tulajdonjog-korlátozás itt vizsgált esetében – a gazdaságpolitikai célokkal indokolt tulajdonkorlátozásban. Ez a „politikai” döntés a képviseleti demokrácia elvei szerint általában a törvényhozó politikai többségnek van fenntartva: ő garantálja a közérdek tartalmát és ő is viseli érte (a szintén politikai) felelősséget. A tulajdonkorlátozás célját az Alkotmánybíróság nem vizsgálja: a közérdekűséget mintegy zárójelbe teszi, elfogadva, hogy a szabályozás valamilyen közérdeket szolgál. Ha van egyáltalán elgondolható közérdek – legalább egy nagyobb csoport egészének (és nem tagjainak külön-külön) közös érdeke – ez elfogadható a tulajdonkorlátozás igazolására. Megjegyzendő, hogy a törvényhozó elfogultsága a közérdekű korlátozásnál sokkal inkább az egyenlőségi szabály (Alaptörvény XV. cikk) megsértésével lepleződik le.
- [337] A közérdekűség (mint szükségesség) enyhe mércéje azonban annál szigorúbb arányossági mérce alkalmazását kívánja. A tulajdonkorlátozás alkotmányossága gyakorlatilag az arányossági vizsgálat eredményétől függ. Arányosságon a korlátozás célja és terjedelme viszonyát értjük. Az alapjog-korlátozás jogilag az alapjog védett terjedelmébe tartozó jogi pozíciók (jogok, szabadságok stb.) gyakorlásának tiltása, feltételhez kötése vagy éppen kötelezővé tétele [például a Tv. 3. § (3) bekezdése, 11. § (8) bekezdése, 17/D. § (1) és (2) bekezdése]. Az arányosság vizsgálatakor a kérdés az, hogy a jogi norma célja valóban megkívánja-e a kötelezettségek és tilalmak adott terjedelmét, vagy elérhető lenne kevésbé alapjog-korlátozó módon, kevesebb vagy enyhébb jogi

kötelezettségekkel és tiltásokkal. Az arányosság eszméje, hogy az alapjog korlátozása alkotmányjogilag csak akkor elfogadható, ha az összes egyén összes alapjoga együttesen a jogrendszerben nem csökken.

- [338] A szabályozás célja alapvető szerepet játszik ebben az érvelésben. A norma (vagy normák összetartozó csoportja) figyelembe veendő célja nem azonos a törvény előterjesztőjének, kidolgozójának céljával (ha ez egyáltalán ismert), de politikai motívumaival sem. Ezzel szemben a norma céljának tekintendő mindaz, ami ilyennek ésszerűen egyáltalán elgondolható. A tulajdonkorlátozás vizsgálatakor arra kérdezzük rá, hogy a norma milyen társadalmi állapotot kíván létrehozni vagy erősíteni a tulajdon korlátozásával, majd ezt vetjük össze a korlátozás mértékével. Ha az alapjog-korlátozás kényszerítően következik a norma (fenti értelemben vett) céljából, és nincs enyhébb – kevesebb alapjog-korlátozással járó – lehetőség a cél elérésére, a korlátozás alkotmányjogilag elfogadható, tehát nem aránytalan.
- [339] Ennek alapján az integrációs törvény és módosításai aránytalanul tulajdonkorlátozó.
- [340] A vizsgált normák közös céljának a takarékszövetkezetek integrációja, tehát szoros együttműködése, ezzel együtt és részben ezáltal működésük pénzügyi és általában üzleti feltételeinek javítása tekinthető. Ez önmagában még nem lenne feltétlenül közérdek $\frac{3}{4}$ lévén az a takarékszövetkezetek és a Takarékbank saját érdeke, hogy üzletvitelük megfelelő eredménnyel járjon – de elfogadható, hogy helyzetük javítása a gazdaság egésze számára előnyös, és mint ilyen közérdek, mivel ennek romlása hátrányos lenne az nemzetgazdaság (a „közgazdaság”) egészének.
- [341] Elfogadva tehát a takarékszövetkezetek integrációja és az ezzel járó tulajdonkorlátozás szükségességét, megállapítható, hogy a cél elérésének sokkal enyhébb tulajdonjog-korlátozással járó lehetősége is lett volna: a takarékszövetkezetek már hosszabb ideje létező önkéntes integrációjának erősítése vagy módosítása. Ezzel ellentétben a Tv. 18. § (3) bekezdése megszünteti a meglévő, 1993-ben kötött, és 2004-ben módosított integrációs szerződést, és helyébe lépteti a kötelező kényszer-integrációt. A Tv. egész konstrukciója olyan, mintha a takarékszövetkezetek integrációját (szoros együttműködését) a Tv. hozná létre, holott ez a Tv. hatályba lépésekor már húsz éve létezett. Azért fontos ez, mert a takarékszövetkezetek önkéntes integrációja időközben védett jogi pozíciókat hozott létre, például a Takarékbank részvényeinek tulajdonosaként a takarékszövetkezetek alkotmányosan védett tulajdoni jogokat szereztek.
- [342] A Takarékbank központi (integráló) bank szerepét sem a Tv. hozta létre, hanem ez a szerepe az integrációs szerződés alapján (Indokolás IV. 3. pont, [204]–[207] bekezdések: „csúcsbank” és „üzleti központ”). Sőt, a takarékszövetkezetek ellenőrző többségi tulajdonában volt Takarékbanknak utasítási joga volt (szervei kötelező határozatot hozhattak) a takarékszövetkezetekkel szemben üzletpolitikai kérdésekben, hasonlóan a Tv. 15. § (3) bekezdéséhez. A Tv.-vel létrehozott rendszer elsősorban is a Takarékbankkal szemben, amelynek addig tulajdonosai voltak, korlátozza a takarékszövetkezetek tulajdonosi jogait. A Tv. szerint ugyanis a Takarékbanknak törvényen alapuló igen erős, mondhatni hatósági jogai vannak a takarékszövetkezetekkel szemben, olyannyira, hogy a Takarékbank utasításával szemben a takarékszövetkezet mint az „utasítás címzettje” bírósághoz fordulhat [15. § (3) bekezdés]. A Takarékbank tulajdonosi jogait – benne a „B” sorozatú elsőbbségi részvényeket – a Tv. számos rendelkezésével [például a Tv. 20. §-a] elvonta (kisajátította). De ettől függetlenül is, a Tv. 12. §-a és következő §-a a Takarékbank tekintetében az akkori társasági törvény szerint [Gt. 231. §-a, v.ö. Ptk. 3:295. skk §-ai] a tulajdonosok számára fenntartott döntéseket – tőkeemelés, részvénykibocsátás, a részvények eladása – tartalmaz. Ezzel a Takarékbank addigi elsőbbségi részvényeinek tulajdonosai hozzájárulásuk nélkül meg nem változtatható jogait (jogi pozícióikat) kártalanítás nélkül elvesztették. A Tv.-ben alkalmazott jogi megoldások, ahogy a többségi határozat bemutatja, sem leplezik, hogy a „B” sorozatú elsőbbségi részvényeket (amelyek birtokában a takarékszövetkezetek és az OTSZ együttesen meghatározó szerepet játszottak a Takarékbank gazdálkodásában) a Tv. elvonja addigi tulajdonosaiktól. A többség szerint azonban ezt ellensúlyozzák az integrációval járó előnyök.
- [343] Ezt az érvelést tévesnek tartom, mert az említett részvények elvonását tulajdonkorlátozásnak tekintik, holott ez annyira korlátozás, hogy már kisajátítás. Az új állapotban, amelyet a Tv. kényszere hozott létre, a Takarékbank korábbi meghatározó tulajdonosai a Takarékbank ellenőrzése alatt álló, utasításához kötött, gazdasági önállóság nélküli szervezetek lettek, amelyek semmilyen lényeges vagy lényegtelen üzleti döntést nem hozhatnak a Takarékbank engedélye nélkül. A Tv. már hatályon kívül helyezett 20. § (3) bekezdése értelmében a szövetkezeti hitelintézetek diktált vételáron kötelesek voltak „eladni” „B” típusú részvényeiket, a kötelezett az MFB volt. A Tv. hatályba lépése előtt meghatározó tulajdonosok együttesen tehát 320 000 forint értékű részvényt kaptak. Ezt szerintem nem lehet alkotmányjogi szempontból tulajdonkorlátozásnak tekinteni, hanem kisajátításnak, ezért minden ezt lehetővé tévő szabályt meg kellett volna – akár a többitől függetlenül külön is – semmisíteni.

- [344] Figyelemre méltó, hogy az elmúlt évtizedek magyar jog- és gazdaságtörténetében volt példa a takarékszövetkezetekénél bizonyosan sokkal súlyosabb banki nehézségek törvényi kényszer nélküli – a bankok önkéntes cselekvésén, szerződésen alapuló – állami beavatkozással való rendezésére. Ez volt az 1992–1993-as hitel-, bank- és adóskonszolidáció. (Lásd erről az ÁSZ 322. számú jelentését a hitel-, bank- és adóskonszolidáció végrehajtásának ellenőrzéséről – 1995.) Ebben a folyamatban is juttatott az állami költségvetés forrásokat bankoknak (köztük takarékszövetkezeteknek is), szerzett is az állam tulajdont bankokban és stabilizálta is a (különbön szintén privatizálni kívánt) bankok helyzetét.
- [345] Ezek az érvek kellően indokolták volna a Tv. megsemmisítését.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [346] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) egészét alaptörvényellenessé kellett volna nyilvánítania és *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie, mivel nem volt alkotmányos (csak törvényi) alapja az indítványozók tulajdonhoz való joga, valamint egyesülési joga és vállalkozási szabadsága törvényhozói korlátozásának.
- [347] Ennél fogva nem értek egyet a határozat rendelkező részével és a hozzá kapcsolódó többségi Indokolás döntő részével sem.

II.

- [348] 1. Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.
- [349] A Tv. alapjog-korlátozó rendelkezéseinek vizsgálata során a határozat többségi Indokolása (a [144]–[150] bekezdések) helyesen exponálja az Alkotmánybíróság előtt álló feladatot: „[a]z Alkotmánybíróságnak mindezek alapján jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy az egyesülési jog, illetve a cselekvési autonómia Tv. általi korlátozása megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt szükségességi-arányossági tesztnek, mely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [350] A határozat többségi Indokolásának ugyanezen pontja az iméntiekre a következő választ adja: „[a]z átlátható, prudens működés biztosítása és a betétbiztonság növelése (és ezzel összefüggésben az ügyfelek tulajdonhoz való jogának a védelme) olyan alkotmányos értékek, amelyek az egyesülési jog és az ezzel összefüggő cselekvési szabadság mint alapjog korlátozását szükségessé és alkotmányossá teszik.”
- [351] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlaton alapuló alapjogi teszt (tovább)alkalmazhatóságát – mint a jelen ügy elbírálása során is figyelembe vehető elveken és megállapításokon nyugvó lehetőséget – az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján {Indokolás [32]} a továbbiakban is elismeri.
- [352] 2.1. Mit is takar pontosan az alapjogi teszt?
- [353] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított szükségességi-arányossági teszt alapján „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése,

illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992. 167, 171.]

[354] Hangsúlyozom, hogy az alkotmányértelmezés során az Alkotmánybíróság szükségszerű, a jogalkotói mérlegeléstől független értelmezési autonómiával rendelkezik annak megítélésében, hogy valóban valamely másik alapjog érvényesüléséhez szükséges-e a jogkorlátozás, illetve létezik-e olyan alkotmányos cél vagy indok, amely elkerülhetlenné teszi az alapjog-korlátozást.

[355] 2.2. Egyes kivételes esetekben az Alkotmánybíróság a szükségesség fennállásának vizsgálata során teret engedett a fent ismertetett általános alapjogi tesztnél enyhébb mérce alkalmazásának is. E szerint: „[a]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, [...] nem elkerülhetlenül szükséges, [...] a korlátozás által elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [pl.: 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005. 227.]. Nézetem szerint még ennek az enyhébb alapjog-korlátozási tesztnek sem felelnek meg a Tv. egyesülési jogot, vállalkozáshoz való jogot és a tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezései. Ennek elsődleges oka az, hogy a határozat többségi Indokolásához képest – az alapjog-korlátozó rendelkezések vizsgálatakor – más állásponton vagyok az alapjog-korlátozásra vonatkozó bizonyítási kötelezettség megosztásának alakulásáról.

[356] 2.3. Ahogy fent már rámutattam az alapjogi teszt alkalmazása során – kivételesen – hangsúlyt kaphat a „nyomós közérdekre” való hivatkozás is. A tulajdonhoz való joggal, még inkább az egyesülési és vállalkozási joggal való összefüggésben a „nyomós közérdekre” hivatkozó jogalkotó maga köteles ennek fennállását bizonyítani. És pedig – álláspontom szerint – úgy, hogy annak közvetlennek és reálisnak kell lennie. Jelen esetben a nyomós közérdek fennállását nem tudta bizonyítani a törvényalkotó. Csupán emlékeztetek arra, hogy már több – így legutóbb a 26/2013. (IX. 30.) AB határozathoz fűzött – különvéleményemben nyomatékosan hangsúlyoztam azt, hogy – a 2007 óta kirajzolódó alkotmányértelmezési gyakorlat alapján is kimutathatóan – a jog-, illetve a törvényalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása, és különösen így van ez az egyesülési és vállalkozási jog kapcsán, amelyek korlátozásakor – fő szabály szerint – nem elfogadható a közérdekűségi megfontolásokra való hivatkozás.

[357] 2.4. Nem látok így olyan „nyomós közérdeket” (még kevésbé alkotmányos célt vagy értéket – lásd a különvélemény [358]–[361] bekezdéseit), amely a törvény által intézményesített kényszerintegrációt alaptörvény-konformmá tenné. Egyetértek az indítványozókkal, – s a való élet tényei is ezt valószínűsítik –, hogy a jogalkotó csupán általános jellegű, gazdaságpolitikainak tekinthető érvekkel próbálja legitimálni az alapjog-korlátozásokat. Törvényi szinten megfogalmazott politikai szempontok, célok, törekvések önmagukban azonban nem teszik alkotmányjogilag is legitimmé az alapjog-korlátozást. A kényszerintegrációt intézményesítő törvény preambulumában (illetve a törvényjavaslat indokolásában) megjelölt jogkorlátozási indokokat (pl. a szektor tőkeellátottsága, szolgáltatási szintje, stb.) semmilyen tény nem támasztja alá, sőt, a szektor az elmúlt években folyamatos fejlődést produkált, a szövetkezeti hitelintézetek stabilak, tőkeellátottságuk a nyilvánosság számára is elérhető információk alapján (pl.: PSZÁF-jelentések) megfelelő, működésük nyereséges. Az egyes szövetkezeteknél kialakuló esetleges problémák nem veszélyeztették a rendszer egészét, tehát nem állt fenn olyan vészhelyzet, amely az integrációs törvény szerinti, alapjogokat korlátozó beavatkozásokat elkerülhetlenül szükségessé tette volna. A szektor tehát sem az ügyfelek befektetéseinek, sem a magyar gazdaság, sem a bankrendszer stabilitása, biztonsága szempontjából nem jelentett (s nem jelent ma sem) kockázatot. Alighanem alapos okkal feltételezhatték ezért az indítványozók, hogy a Tv. valódi célja csupán egy új, állami irányítás alatt működő szervezet létrehozása, majd a privatizálás megteremtésének lehetősége volt. Egy másik ügyben, ugyancsak a Tv. alkotmányosságát vitató indítványában a Fővárosi Törvényszék bírója is hasonló – általam ugyancsak bizonyíthatónak tűnő – állásponton van: „[a]zt is világossá teszi ez a rendelkezés, hogy a kisajátítás nem közérdekből, és nem is az állam javára, hanem az állam közbeiktatásával magánszemélyek javára, magánszemélyek érdekében történik. Ez súlyosan sérti az Alaptörvény XIII. cikkének (2) bekezdését, így súlyosan alaptörvény-ellenes.”

- [358] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi, alapjog-korlátozásra vonatkozó döntéseiből az a tendencia olvasható ki, hogy az alapjogok és alkotmányos szabadságok – a nyomós közérdeken túl – a legkevésbé az alkotmányos célok és értékek javára korlátozhatók.
- [359] Jelen esetben azonban még csak az Alaptörvényben tételezett értékről vagy célról sincs szó, legfeljebb a Tv.-ben írt, a kényszerintegrációt megvalósító törvény megalkotását inspiráló indokokról. Ezt a törvényhozói érvelést fogadja el, ezt emeli fel a határozat többségi indokolása „alkotmányos értéké”, s éppen ez az, amit én alapjaiban kifogásolok: a törvényi szinten megjelenő politikai, gazdaságpolitikai célok alkotmányos értéként, célként való elfogadását az alkotmányossági vizsgálat során és pedig az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat nélkül.
- [360] Ez a jog- és törvényalkotási módszer nem volt példa nélküli a legutóbbi években. A magánnyugdíj-pénztárak állami tulajdonba vételének törvényi indokát a magánnyugdíj-pénztári tagok vagyonának a „védelme” motiválta, ez volt az a fügefalevél, amely az állami konfiskálás valódi indokát elleplezte (tette mindezt azzal az ígérettel, hogy az állami tulajdonba vett magánpénztári vagyon is közvetlenül nyomon követhető lesz egyéni számlán: s ez az egyéni számla pedig máig nem került kialakításra). A pénznyerő-automaták „államosítása” mögött pedig senki által nem bizonyított „nemzetbiztonsági kockázat” elhárítása (mint alkotmányos cél) állt, a korábbi dohány-kiskereskedelmi hálózat felszámolását és koncesszió keretében történő értékesítését a „fiatalok egészségvédelme” motiválta, ugyancsak alkotmányos rangra emelt értéként és célként, amelynek érdemi értékeléséhez megint csak az Alkotmánybíróság által lefolytatott, az alkotmányértelmezés során szükségszerű érdemi-kritikai felülvizsgálat lesz majd szükséges.
- [361] A sor még folytatható lenne, a felhozott példák azonban talán így is elegendőek annak kimondásához, hogy az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem folytathat legitimen az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó diszkrecionális jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenesetre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényben írt politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett jogállami alapjogok védelmét és érvényesülését. Az egyre szélesebb körben kibontakozó – ilyen indíttatású – törvényhozási gyakorlat megerősíti bennem ezt a félelmet. S erre alkotmányjogi alapokon csupán egyetlen válasz adható: az ilyen, alkotmányos alap nélkül alapjogokat sértő törvény alaptörvény-ellenessé nyilvánítása, továbbá annak teljes és *ex tunc* hatályú megsemmisítése.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [362] 1. Nem értek egyet a rendelkező rész 4. pontjában foglalt döntéssel; az elutasítás helyett meg kellett volna állapítani a Tv. egésze alaptörvény-ellenességét annak közjogi érvénytelensége miatt. A Tv. 21. §-a értelmében a rendelkezések döntő többsége a kihirdetést követő napon hatályba lépett. Álláspontom szerint ezzel a törvényalkotó megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét, mert nem biztosított kellő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására.
- [363] Amint arra a többségi határozat indokolása helyesen rámutat:
„Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
– a jogszabály szövegének megismerésére;
– a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
– a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy

sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]}.”

- [364] Álláspontom szerint – egyetértve a többségi határozat idevonatkozó tényszerű megállapításával – a szövetkezeti hitelintézeti szektort érintő változások terjedelme és mélysége nyilvánvalóan jelentős. Az is tényszerű, hogy a jogalkotó felkészülési idő nélkül léptette hatályba és rendelte alkalmazni a Tv. előírásait, ami – úgyszintén egyetértve a többségi határozat következtetésével – a kellő felkészülési idő jogbiztonságból levezetett követelményével összefüggésben szokatlan, rendkívüli megoldás.
- [365] Az átfogó változásokkal kapcsolatban következetesen azt az álláspontot képviselem, hogy a reformok bevezetéséhez elengedhetetlenül szükséges az átmenet biztosítása. A jogbiztonság érvényesülését szolgáló ezen követelmény tartalmát a nyugdíj-reform ügyben hozott 23/2013. (IX. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben kifejtettem, s annak konklúzióját levonva hangsúlyoztam: „A Knymt. rendelkezéseit a korábbi szabályozással egybevetve az állapítható meg, hogy jelentősen, átmeneti idő biztosítása nélkül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tevő szabályok hiányában változtak a korhatár előtti ellátások jogszabályi keretei. Ez különösen sérti a jogbiztonság követelményét abban az esetben, amikor a szerzett jog alapján járó, járulékfizetésen alapuló – tehát biztosítási – ellátás összegét csökkenti azonnali hatállyal a jogalkotó törvényi automatizmus (továbbfolyósítás) révén. A Knymt. 4. § (2) bekezdése és az 5. § (2) bekezdésének első mondata ilyen szabályozást tartalmaz, vagyis az ellátás csökkentéséről szóló rendelkezések alaptörvény-ellenesek, mert megítélésem szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság érvényesülésének lényeges követelményeit hagyták figyelmen kívül megalkotásuk során.” (Indokolás [149])
- [366] Maga az Alkotmánybíróság is ugyannerre a következtetésre jutott az egyházügyi törvény alkotmányossági kontrolljáról szóló 6/2013. (III. 1.) AB határozatban: „A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.” (Indokolás [239])
- [367] Az új Ptk. hatálybaléptetését legfőképpen a felkészülési idő hiánya miatt alkotmányellenesnek nyilvánító 51/2010. (IV. 28.) AB határozat a jelentős változást indukáló jogszabályokkal összefüggésben megállapította: „Az Alkotmánybíróság törvénykönyv vagy a törvénykönyvekhez hasonló hatású törvénycsomag hatálybalépéséhez szükséges felkészülési idővel kapcsolatban rámutat arra, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti kellő idő mértékét nem lehet minden esetre előre, konkrét időtartamban meghatározni. Ezért annak mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására, az önkéntes jogkövetésre való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. A kellő felkészülési idő követelményének érvényesüléséhez lehetővé kell tenni azt is az érintettek számára, hogy a helyzetükre vonatkozó, megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak. A felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra is szolgál, hogy a személyek, akik a régi jog alapján döntéseket hoztak, tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni. Amikor csak technikai felkészülésről van szó, a felkészülési idő nagyon rövid is lehet. Alkotmányossági szempontból az bírálható el az új szabályozás összefüggései alapján, hogy a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya megállapítható-e. Nem feltétlenül alkotmányellenes valamely jogszabálynak a kihirdetéssel egyidejű hatálybaléptetése sem, de – a szabályozás tárgyi, alanyi összefüggései alapján – előfordulhat, hogy a felkészüléshez több hónapra, egy évre, vagy még ennél is hosszabb időre van szükség. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányos követelmény az, hogy törvénykönyv, vagy a polgárok széles körét érintő, nagy terjedelmű, átfogó és gyökeres változást tartalmazó törvénycsomag hatálybalépésénél a törvényhozó a változások terjedelméhez és tartalmához igazodóan biztosítsa, hogy a jogalanyoknak valós lehetőségük legyen felkészülni az új jogszabályhoz való alkalmazkodásra [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74.; 27/2005. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2005, 280.]” (ABH 2010, 328, 342.)
- [368] A jelen ügyben kialakított álláspontom ezekre a precedensekre épül, s éppen ezért meggyőződésem, hogy az Alkotmánybíróság ezúttal sem tekinthetett volna el a kellő felkészülési idő hiányának megállapításától. A szövetkezeti hitelintézetek esetében az érintettek alapjogait (tulajdonjog, egyesülés szabadsága) érintő/korlátozó

változások alkotmányossági szempontból megkerülhetetlenek, amelyeket nem írhat felül a pénzüpiacon esetlegesen kialakuló nemkívánatos folyamatok meggátlása.

- [369] 2. A fentiekben kifejtettek szerint a Tv. egésze alaptörvény-ellenessége megállapításának és megsemmisítésének lett volna helye, ezért a többségi határozat rendelkező része 1., 2., 3., 5., 6. és 7. pontjait sem tudtam támogatni.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [370] A határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjaival kapcsolatban az alábbi különvéleménnyel élek.

- [371] 1. A határozat rendelkező részének 2. pontjával kapcsolatosan egyetértek azzal, hogy az egyetemleges felelősség az integráció szükségszerű velejárója, mely egyszersmind a tulajdonhoz való alapvető jog alkotmányos korlátozását jelenti. E mellett azzal is egyetértek, hogy a Tv. 20/A. § (4) bekezdésében előírt igényérvényesítési sorrend indokolatlan, és ezért ez a rendelkezés a szövetkezeti hitelintézetek tulajdonjogát szükségtelenül és aránytalanul, és ebből következően alaptörvény-ellenesen korlátozza. A határozat ugyanakkor álláspontom szerint nem szünteti meg az érintett rendelkezés alaptörvény-ellenességét. A sorrenddel kapcsolatos törvényi szövegrészek megsemmisítése ugyan az igényérvényesítők részére lehetővé teszi, hogy az Alap helytállásának elmaradása esetén igényüket ne a többi szövetkezeti hitelintézettel, hanem az Integrációs Szervezettel, illetve a Takarékbank Zrt.-vel szemben érvényesíthessék, de ez még a szövetkezeti hitelintézetek részére nem jelent biztosítékot ezzel ellentétes eljárással szemben. Ennek esetén pedig álláspontom szerint ugyanúgy előáll az alaptörvény-ellenes helyzet, mintha a határozat a törvény 20/A. § (4) bekezdését érintetlenül hagyta volna. Az alaptörvény-ellenességet – az egyetemleges felelősség fenntartása mellett – csak a jogalkotó tudja a törvény megfelelő módosításával orvosolni, melynek lehetőségét az Alkotmánybíróság az egyetemleges felelősséggel kapcsolatos sorrendi előírás megsemmisítése mellett a szövetkezeti hitelintézetekre vonatkozó érintett törvényhelybeli utalás *pro futuro* történő megsemmisítése útján tudta volna megteremteni.

- [372] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontjával kapcsolatosan egyfelől nem értek egyet az Alaptörvény XIII. cikkére történő utalással. Álláspontom szerint a tartalmi korlátok nélküli mintaalapszabály egyediesítés lehetősége nélküli alapszabályként történő kötelező előírása nem a tulajdonhoz való alapvető jog sérelmét, hanem az Alaptörvény XII. cikkében foglalt vállalkozáshoz való jog (a vállalkozás szabadsága) sérelmét eredményezi. Az indítványozók egy csoportja a mintaalapszabállyal kapcsolatos rendelkezéseket erre hivatkozással megalapozottan támadja, és a vállalkozás szabadsága sérelmének megállapítása eljárási akadályba sem ütközik.

- [373] Másfelől, miközben egyetértek a határozat azon megközelítésével, mely az alkotmányos probléma orvoslását a mintaalapszabály tartalmának az integráció céljához rendelt funkcionalitás keretei közé szorításában látja, az ezt szolgáló alkotmányos követelmény megállapítását nem tartom elegendőnek. A mintaalapszabály tartalmát – mint azt a határozat indokolása megállapítja – az érintett hitelintézetek nem támadhatják meg. Így nincs arra megnyugtató válasz, hogy az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása esetén hogyan hárítható el az így előálló alkotmányellenes helyzet. Erre egyik lehetséges megoldásul szolgálhat a mintaalapszabálytól eltérő alapszabály esetén alkalmazandó szankciók bírói felülvizsgálata, olyan kifejezett szabály mellett, mely szerint nem alkalmazható a szankció akkor, ha az alapszabály a mintaalapszabály olyan rendelkezésétől tér el, mely nem felel meg a határozatban megállapított alkotmányos követelménynek.

- [374] A határozat indokolása a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelményből olyan következtetés levonására lát lehetőséget, miszerint, miközben az integrált hitelintézetek alapszabálya nem lehet ellentétes a mintaalapszabállyal, az alapszabály a mintaalapszabályban foglaltakhoz képest „[...] tartalmazhat kiegészítő elemeket: az integrációval kapcsolatba nem hozható tárgykörök, a Tv.-ből le nem vezethető szervezeti és működési szabályok – a vonatkozó egyéb jogszabályok keretei között – továbbra is egyedileg meghatározhatók maradnak.” (Indokolás [176])

- [375] Ez valóban hozzátartozik a vállalkozás szabadságához, ugyanakkor a határozatban foglalt alkotmányos követelményből – a Tv. jelenlegi szövegének érintetlenül hagyása mellett – önmagából nem következik.
- [376] Mindezekre tekintettel a határozatban foglalt alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróságnak a fentebbi követelményekkel ki kellett volna egészítenie, ha pedig ez mint esetlegesen burkolt jogalkotásnak tekinthető megoldás nem lett volna járható út, az alkotmányos tartalmú jogi szabályozás előtt a jogalkotó számára az érintett rendelkezések *pro futuro* történő megsemmisítésével kellett volna megnyitni az utat.

Budapest, 2014. június 30.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1176/2013.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 91. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3191/2014. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 61. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. 2014. március 31-én a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 7.M.971/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyben – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján –, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett, indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kezdeményezte a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 61. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését és alkalmazásának kizárását a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben.

- [2] 2. Az indítványra okot adó ügy kapcsán a bírói kezdeményezés utalt az Nktv. 4. § 1. pontjára, amely a köznevelési intézmények alapfeladatait határozza meg; és emlékeztetett rá, hogy ezek közül az alábbi alapfeladatokat ellátó intézményeket 2012. december 31-ig a települési önkormányzatok vagy települési önkormányzati társulások tartották fenn:
- Nktv. 4. § 1. pont „c) általános iskolai nevelés-oktatás,
- d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása,
 - e) kollégiumi ellátás,
 - f) nemzetiségi kollégiumi ellátás,
 - g) gimnáziumi nevelés-oktatás,
 - h) szakközépiskolai nevelés-oktatás,
 - i) szakiskolai nevelés-oktatás,
 - j) nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása,
 - k) nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása,
 - l) nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása,
 - m) Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás,
 - n) felnőttoktatás,
 - o) alapfokú művészetoktatás,
 - p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás,
 - q) pedagógiai szakszolgálati feladat, [...]
 - s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt,
 - t) a gyermekgyógyújdulóknak, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás,
 - u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás”.
- [3] A bírói kezdeményezés ezek alapján csak a települési önkormányzatok vagy települési önkormányzati társulások által fenntartott köznevelési intézményekre és az azokban foglalkoztatott közalkalmazottakra (pedagógusokra) vonatkozó szabályozást kifogásolja. Rögzíti, hogy 2012. december 31. előtt ezen intézmények közalkalmazottai és fizikai állományú dolgozói tekintetében a munkáltató maga a jogi személyiséggel rendelkező intézmény volt, az országosan egységesnek tekinthető joggyakorlat szerint.
- [4] Ezen a helyzeten a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áftvtv.) változtatott, amelyet a törvényhozó a preambulum szerint „[...] a minden gyermek számára azonos esélyeket nyújtó köznevelési rendszer érdekében, a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeinek a megteremtése, a köznevelési feladatellátás szakmai színvonalának emelése, egységessége, valamint a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás érdekében [...]” alkotott meg. Az Áftvtv. 1. § 3. pontja határozza meg, hogy e törvény alkalmazásában mit kell intézménynek tekinteni. Eszerint: „intézmény: a[z Nktv.] 4. § 1. pont c)–q) és s)–u) alpontja szerinti köznevelési alapfeladatot, valamint a többi tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelését-oktatását, kollégiumi ellátását biztosító települési önkormányzat vagy települési önkormányzati társulás által fenntartott köznevelési intézmény”.
- [5] Az Áftvtv. 2. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati fenntartó 2013. január 1-jei hatállyal módosítja az általa fenntartott települési önkormányzati és 2013. január 1-jétől állami feladattá váló köznevelési alapfeladatot egyaránt ellátó többcélú intézmény, korai fejlesztést és gondozást alapfeladatként ellátó bölcsőde, fogyatékosok ápoló, gondozó otthona és gyermekotthon alapító okiratát akként, hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el. E törvény 3. alcíme: az önkormányzati fenntartású intézmények és a 2013. január 1-jétől állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatok állam részéről történő átvételéről szól. Az Áftvtv. ide tartozó 4–6. §-ai szerint 2013. január 1-jétől az intézmény a Klebelsberg Intézményfenntartó Központba (a továbbiakban: KLIK) történő beolvadással az állam fenntartásába kerül. Az Áftvtv. 2. § (1) bekezdése szerinti esetben ugyanekkor közfeladat-ellátás átadására kerül sor a KLIK számára. Az 5. § (1) bekezdése szerint a KLIK alapító okiratát az irányító szerve úgy módosítja, hogy a beolvadással érintett intézmény és a többcélú intézmény állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatot ellátó intézményegysége a KLIK-nek – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése szerinti – önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeként működjön. Az Áftvtv. 6. § (1) bekezdése alapján a beolvadással érintett intézmény és intézményegység tekintetében 2013. január 1-jétől a fenntartói jogokat a KLIK gyakorolja, kivéve

az Nktv. 83. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakat, valamint a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása és a jogviszony megszüntetésének jogát. A 6. § (2) bekezdés azt is rögzíti, hogy az intézmény jogutódja főszabály szerint a KLIK.

- [6] A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 6. § (1) bekezdése értelmében a KLIK elnöke „[...] – a [z Nktv.-ben], a 4. § (5) bekezdésben és a (2) bekezdésben meghatározott egyes munkáltatói jogok kivételével – gyakorolja az Intézményfenntartó Központban foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat. A munkáltatói jogok gyakorlását az elnök – a kinevezési és felmentési jog kivételével – vezető beosztású kormánytisztviselőre, magasabb vezetői megbízással rendelkező közalkalmazottra átruházhatja, továbbá a köznevelési intézmény magasabb vezetői megbízással rendelkező közalkalmazottjára az Nkt.-ban foglaltak szerint átruházza.”
- [7] A bírói kezdeményezés idézi az Áfvtv. 7. §-át is, amely – többek között – kimondja, hogy a beadvány és a közfeladat-ellátás átadása főszabály szerint nem érinti az intézmény foglalkoztatásában állók közalkalmazotti jogviszonyát, valamint a magasabb vezetői, vezetői megbízását. Felsorolja, kik kerülnek a KLIK foglalkoztatotti állományába (ide tartozik a legtöbb pedagógus és technikai dolgozó), és milyen szabályok vonatkoznak az egyéb foglalkoztatottakra.
- [8] A bírói kezdeményezés idézi továbbá az Nktv. 61. § (6) bekezdését is, amely szerint: „A köznevelési intézményben végzett munka jellegén, természetén nem változtat az a körülmény, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményben az e törvényben foglalt kivétellel a munkáltatói jogokat az állami intézményfenntartó központ vezetője gyakorolja. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az adott köznevelési intézmény alkalmazottjai tekintetében – a bérgazdálkodást érintő döntések, a kinevezés és a közalkalmazotti jogviszony megszüntetése kivételével – gyakorolja a munkáltatói jogokat. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az e bekezdésben meghatározottak szerint gyakorolhatja a munkáltatói jogot azok tekintetében is, akik a működtető, vagy az általa megbízott személy, illetve szervezet intézkedése alapján végeznek munkát a köznevelési intézményben, amennyiben a működtető így dönt.” Ugyanezen § (8) bekezdése szerint: „Ahol a Munka Törvénykönyve vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény munkáltatóról rendelkezik, azon az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményt is érteni kell, figyelembe véve az intézményvezető munkáltatói jogainak e törvény szerinti korlátozását.” A 64. § (1) bekezdése szerint: „A köznevelési intézmény munkavállalói, közalkalmazottai (a továbbiakban: alkalmazott) tekintetében – a munkáltatótól függően – a Munka Törvénykönyvét vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt e törvény rendelkezéseivel együtt kell alkalmazni.” A 68. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény kivételével az állami fenntartású köznevelési intézmény, továbbá az egyházi köznevelési intézmény és a magán köznevelési intézmény vezetőjét az oktatásért felelős miniszter egyetértésével a fenntartó bízza meg, a munkáltatói jogokat a fenntartó gyakorolja. A miniszter az egyetértését csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg.” A 69. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „A köznevelési intézmény vezetője önálló költségvetéssel nem rendelkező intézmény vezetője kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézményben foglalkoztatottak felett”. A 85. § (4) bekezdése szerint pedig: „A fenntartó kötelezettségeinek teljesítése, jogainak gyakorlása nem sértheti a nevelési-oktatási intézmény szakmai önállóságát, az intézmény szakmai döntési hatásköreit, a köznevelési intézmény vezetőjének munkáltatói jogait, döntési jogosítványait, beleértve a gazdasági vezető feletti munkáltatói jogokat.”
- [9] 3. A jogszabályi környezet bemutatását követően a bírói kezdeményezés megállapítja, hogy 2013. január 2-ától az intézmények fenntartása, működtetése, a munkáltatói jogok gyakorlása bizonyos esetekben elkülönül és megoszlik az önkormányzatok, a KLIK és az intézményegység vezetője között. Az ezzel kapcsolatos szabályozás 2013. január 1. óta már változott, az akkori szabályokból az volt kiolvasható, hogy az intézmények (mint korábbi munkáltatók) KLIK-be történt beolvadását követően munkáltatónak a jogutód KLIK minősült. Ezen az állapoton változtatott az Nktv. (módosított) 61. § (6) és (8) bekezdése; melyek közül az előbbi megosztotta a munkáltatói jogok gyakorlását, utóbbi pedig kimondta, hogy munkáltatón a KLIK által fenntartott köznevelési intézményt is érteni kell, figyelembe véve az intézményvezető munkáltatói jogainak e törvény szerinti korlátozását.

- [10] A bírói kezdeményezés rámutat, hogy a munkáltató és a munkáltatói jogkör gyakorlója két különböző fogalom. A munkáltató ugyanis az a szervezet, vagy annak egy része, mely a munkavállalót, közalkalmazottat vagy egyéb jogviszonyban álló személyt foglalkoztatja, míg a munkáltatói jogkör gyakorlója az a természetes személy vagy személyekből álló testület, aki a munkáltató nevében meghozza a munkavállalóval, közalkalmazottal vagy egyéb jogviszonyban állóval kapcsolatos munkáltatói intézkedéseket. Peres eljárásban a munkavállalónak a munkaviszonyából fakadó igényét a munkáltatójával szemben kell érvényesíteni. Főszabályként mind a Munka Törvénykönyve, mind a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján a munkavállalónak és a közalkalmazottnak egy meghatározott helyen, egy munkakörre egy munkáltatója van, tehát speciális eseteket leszámítva senkinek sem lehet azonos munkaidőben, azonos munkahelyen, azonos munkakörre két munkáltatója. A támadott Nktv. 61. § (8) bekezdésében szereplő „is” szócska ugyanakkor jelentheti azt is, hogy mind a KLIK-et, mind a közoktatási intézményt munkáltatónak kell tekinteni.
- [11] A bírói kezdeményezés utal a kifogásolt bekezdést beiktató, az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXIX. törvény 34. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó Részletes indokolásra is. Eszerint: „A Kormány a pedagógus szakszervezetekkel kötött megállapodását hajtja végre a módosítás. Ezen belül azt a pontot, amely szerint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által fenntartott köznevelési intézmények vezetőinek is biztosítani kell egyes munkáltatói jogok gyakorlását. A kérdésnek a szervezeti és működési szabályzatba történő utalása – a szakszervezetek álláspontja szerint – nem megnyugtató, hiszen annak megváltoztatására bármikor sor kerülhet, igazi garanciát a törvényi szint jelent számukra. Nem rendezett továbbá azoknak a helyzetnek, akik nem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alkalmazásában, hanem a működtető alkalmazásában állnak. Ezek tekintetében is biztosítani kell, hogy az adott intézmény vezetője meghatározhassa, milyen feladatot kell ellátni az ott munkát végzőknek, és ellenőrizhesse az elvégzett munkát.
- [12] A foglalkoztatási jogszabályok értelmezését és alkalmazását könnyíti, ha az Nkt. kimondja, hogy munkáltató alatt az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményt is érteni kell. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ speciális felépítéséből – miszerint a fenntartó és az általa fenntartott intézmények egy szervezeten belül helyezkednek el – adódóan a jogalkalmazók részéről kérdésként merült fel, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ szervezeti egységeiként működő köznevelési intézményt lehet-e munkáltatónak tekinteni. A módosítást a szakszervezetek kezdeményezték.”
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint azonban a jogalkotói szándék ellenére a beiktatott rendelkezéssel a jogszabályi környezet bizonytalanabbá és félreérthetőbbé vált. Az egyes bíróságok gyakorlatában már jelenleg is lényegi eltérések vannak abban, hogy a közalkalmazottnak a pert kívül szemben kell megindítaniuk, amennyiben jogi igényüket szeretnék érvényesíteni; a KLIK pedig a módosítások ellenére továbbra is azon az állásponton van, hogy a KLIK-et kell munkáltatónak tekinteni. Ténylegesen azonban nem állapítható meg sem a jogszabályból, sem az ahhoz kapcsolódó indokolásból, hogy a több ezer pedagógust foglalkoztató köznevelési intézmények esetében kit is kell munkáltatónak tekinteni.
- [14] 4. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, amely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából kiemelte a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, amelynek indokolása szerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [...] A jogbiztonság elve mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek. Például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság azonban mégsem szenved csorbát, mert a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Vonatkozik ez mind a méltányosság egyes jogintézményeire [mint például a méltányosság alapján történő kártérítésre a Polgári Törvénykönyv 347. § (2) szerint], mind az olyan fogalmakra, amelyek széles bírói mérlegelést tesznek lehetővé. [Az utóbbiak tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – intézmények szolgálják.]” (ABH 1992, 59, 65.)

- [15] A bírói kezdeményezés érvelése szerint ez az AB határozat is kiemelte, hogy a törvény szövegének határozatlansága és bizonytalansága sértheti a jogbiztonság követelményét, amely alapján az lenne elvárható a jogalkotótól, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. E tételek alátámasztásaként utalt a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra és a 3/2014. (I. 21.) AB határozatra is.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint az Nktv. – 2013. július 6-ától hatályos – 61. § (8) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság részét képező jogbiztonság elvét, mert ellentétben áll az Áfvtv. 6. § (2) bekezdésével (amely időben korábban, 2012. december 8-án lépett hatályba, és amely azt a főszabályt mondja ki, hogy az intézmény jogutódja a KLIK), és e két törvényhely alapján nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy a KLIK-et vagy a köznevelési intézményt kell-e a közalkalmazottak munkáltatójának tekinteni. Ez pedig közalkalmazottak ezrei számára teszi előre nem láthatóvá, hogy a munkáltatóval szembeni igényeiket kivel szemben érvényesíthetik a bíróság előtt.
- [17] Ezen kívül az Nktv. 61. § (8) bekezdése a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 1–2. §-aiban írtakkal is ellentétes helyzetet teremt, mert a fentiek szerint a közalkalmazottak nem tudják, kivel szemben kell vagyoni vagy személyi jogukat peres úton érvényesíteni, a bíróság pedig nem tud eleget tenni a perek tisztesleges lefolytatása és ésszerű időn belül történő befejezése törvényi kötelezettségének.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

- [19] 2. Az Nktv. támadott rendelkezésének szövege:

„61. § (8) Ahol a Munka Törvénykönyve vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény munkáltatóról rendelkezik, azon az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményt is érteni kell, figyelembe véve az intézményvezető munkáltatói jogainak e törvény szerinti korlátozását.”

III.

- [20] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés és a jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelményének összefüggését vizsgálva az alábbiakat állapította meg.
- [22] 1.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát. {Hasonlóan: 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [16]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [22]; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [56]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [105]; 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]} Az Alkotmánybíróság ezért a bírói kezdeményezés elbírálása során irányadónak tekintette a jogbiztonság követelményével kapcsolatosan kialakított gyakorlatát.
- [23] 1.2. A jelen ügyben az indítványozó azt tartja a jogbiztonság követelményébe ütközőnek, hogy több irányadó és egyaránt törvényi szintű szabály – különösen az Nktv. támadott 61. § (8) bekezdése és az Áfvtv. 6. § (2) bekezdése – egymással nem harmonizáló módon rendelkezik arról, hogy a köznevelési intézményekben kit kell a pedagógusok és más, különböző jogviszonyokban foglalkoztatott munkáltatójának tekinteni, kivel szemben lehet peres úton a munkaviszonyból fakadó igényeket érvényesíteni.
- [24] Az Alkotmánybíróság az azonos szintű jogszabályok közti kollízió esetét már korábban is vizsgálta, és következetes gyakorlatának megfelelően több esetben kimondta, hogy „[...] meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy

több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának. A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldani, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik. [...] 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 nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. [...] A jogállamiság alkotmányos deklarálása [...] 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 jogszabály-értelmezéssel 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 ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176–177.]

- [25] 1.3. Azonos következtetésre jutott – visszautalva az idézett határozatra – az Alkotmánybíróság a jogszabályi kollízió és az egyedi ügyben alkalmazandó jog kiválasztása kérdését vizsgálva a 28/2013. (X. 9.) AB határozatban is. E döntés indokolása úgy fogalmaz, hogy: „Az Alaptörvény nem zárja ki, hogy a bíró az Alaptörvény bármely rendelkezésére, illetve annak kapcsán bármely összefüggésre, így a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvére, és annak részét képező normavilágosság követelményére hivatkozzon. Az Alkotmánybíróság azonban az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontját, 26. cikk (1) bekezdését, R) cikkét és 28. cikkét, valamint az Abtv. 25. §-át és 52. §-át is figyelembe vevő együttes értelmezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a bírónak a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára vonatkozó kezdeményezési jogosultságának gyakorlása során a B) cikkel összefüggésben tekintettel kell lennie a következő szempontokra. A bíró csak olyan rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti, amelyet a konkrét ügyben alkalmazni kell [vö. 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10]]; ha a bírósági eljárás során jogszabályi kollízió merül fel, a bíró feladata eldönteni, hogy mi az egyedi ügyben alkalmazandó jog. Meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – szabályozása önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet. Az ilyen szabályozás alaptörvény-ellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések, illetve azok értelmezésének valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alaptörvény-ellenes helyzetet, vagy alapjog korlátozását eredményezi [vö. 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.]. A normavilágosság sérelmét állító indítványnak általában arra nézve is indokolást kell tartalmaznia, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés valamely értelmezése az Alaptörvénynek valamely további rendelkezésével miért ellentétes [Abtv. 52. § (1) bekezdés b), d) és e) pont]. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett eljárásnak tehát előfeltétele, hogy a bíró megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és azokat értelmezze. Ha az értelmezési folyamat során arra a következtetésre jut, hogy az alkalmazandó jogszabály normatartalma feloldhatatlan ellentétben áll az Alaptörvénnyel, akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítvány indokolásának – ebből következően is – az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentétet kell határozottan állítania és alátámasztania, amely ellentét azonban nem merülhet ki egy esetleges értelmezési nehézségből. A bírónak tehát nem elegendő önmagában a jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkoznia sem azon az alapon, hogy nem tudja megállapítani az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, sem azon az alapon, hogy nem tudja azokat egyértelműen értelmezni.” [28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [32]–[36]]

- [26] 2. A fent kifejtettekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az indítványban elemzett – a köznevelési intézményekben a munkáltató személyének megállapítására vonatkozó – sajátos jogszabályi környezetben annak eldöntése, hogy melyik jogszabály alkalmazásával kell eljárni, nem alkotmányossági, hanem jogértelmezési kérdés; melynek megoldása – a főszabály megállapítása, jogértelmezés-

si módszerek segítségével, továbbá a jogutódlás körülményeinek és a konkrét intézmény átadásával kapcsolatos dokumentumok vizsgálatával – a bíróság feladata, és a bíróság hatáskörébe tartozik.

[27] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2014. június 30.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/685/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3192/2014. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 15. § (4) bekezdés 2013. szeptember 1. és december 31. között hatályos a) pontja, valamint 19. § (3) bekezdés 2013. július 12. és november 29. között hatályos c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény közjogi érvénytelenségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, valamint a törvény 1. § (1) bekezdés t) pontja, a 15. § (7) bekezdés a) pontja és (11)–(12) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tekintében indult eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 11. § (1) bekezdésével, 15. § (2)–(3) és (17) bekezdésével, 19. § (2) bekezdés a)–b) pontjával, 15. § és 20. § (12) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, továbbá a 15. § (4) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására, valamint a törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az Veszprémi Törvényszék – hitelintézet közgyűlési határozatai hatályon kívül helyezésére irányuló kereset tárgyában eljáró – bírja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az 1.G.40.062/2013. és az 1.G.40.074/2013. számú per felfüggesztése mellett egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt (a továbbiakban: Tv.) érintően.
- [2] 1.1. A bíró a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állítja a Tv. 11. § (1) bekezdésével, 15. § (2)–(3) bekezdésével, (4) bekezdés a) pontjával, (7), (11), (12) bekezdésével, a 19. § (2) bekezdés a)–b) pontjával, (3) bekezdés c) pontjával összefüggésben. Indokolása szerint e rendelkezések sértik a perbeli alperes gazdálkodási autonómiáját, mert egy olyan új létesítő okirat elfogadására kötelezik a tagokat, amelynek a tartalmába nincs beleszólásuk. Az állam jogszabállyal szerződések tartalmát csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg, mint amelyek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 226. § (2) bekezdésében találhatók, e feltételek azonban jelen ügyben nem teljesülnek: nincs szó arról, hogy az alapszabály az elfogadását követően megváltozott körülmények folytán a részvényesek lényeges, jogos érdekét sértené, sem pedig arról, hogy az alapszabály módosítása társadalmi méretű igényt elégítene ki. A Tv. továbbá olyan jogokat biztosít az SZHISZ és a Takarékbank részére, melyek a jogalanyisággal rendelkező bankot illetik meg, tehát elvonja a szervezettől és részvényeseitől a szervezet tevékenységét befolyásoló alapvető döntések meghozatalának a jogát.
- [3] 1.2. A bíró szerint a Tv. 11. § (1) bekezdése, 15. § (2)–(3) bekezdése, (4) bekezdés a) pontja, (7) bekezdés a) pontja, (11), (12) bekezdése, a 19. § (2) bekezdés a)–b) pontja, (3) bekezdés c) pontja] a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] is sértik, meglátása szerint ugyanis ezek az előírások megszüntetik a Tv. hatálya alá tartozó hitelintézetek jogi, gazdálkodási és működési önállóságát, illetve a tagok/részvényesek vállalatirányítással kapcsolatos jogait. Az állam a gazdaságpolitika kialakítása során meghatározhatja a gazdasági tevékenység folytatásának feltételeit és szabályait, de e joga nem terjedhet ki arra, hogy a gazdasági társaságok döntési szabadságát elvonja.
- [4] 1.3. A tisztességes eljáráshoz [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét jelenti a bíró szerint, hogy Tv. [15. § (4) bekezdés, (17) bekezdés és 20. § (12) bekezdés] nem biztosít jogorvoslatot a Takarékbank és az SZHISZ döntéseivel szemben. A jogorvoslathoz való jog biztosítása nem kerülhető meg azzal, hogy az állam egy magánjogi intézményt ruház fel olyan döntések meghozatalának a jogával, amelyek lényegesen kihatnak a szövetkezeti hitelintézetek (üzleti) tevékenységére, léteire – szól az érvelés.
- [5] 1.4. Diszkriminatívnak – az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésébe ütközőnek – tartja a bíró, hogy a Tv. hatálya kiterjed azokra a nem szövetkezeti formában működő hitelintézetekre is, amelyeknek a szövetkezeti hitelintézeti szektorral való egyetlen kapcsolata az, hogy valamely önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alap tagjai [Tv. 1. § (1) bekezdés t) pont].
- [6] 1.5. A bíró végezetül a Tv. közjogi érvénytelenségét [az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét] is állítja amiatt, hogy az érintettek nem vehettek részt a Tv. előkészítésében, illetve, hogy számukra a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt a jogszabály hatályba lépése előtt.
- [7] Mindezek alapján az indítványozó bíró a Tv. egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság által kibocsátott hiánypótlási felhívásra a bíró a Tv. és a folyamatban lévő bírósági eljárás kapcsolatát a következők szerint foglalta össze.
- [9] A felperesi kereseti kérelem előterjesztésére az 1.G.40.074/2013. sz. perben az adott alapot, hogy a hitelintézet a Tv. „egyes rendelkezései által előírt közgyűlési határozatokat hozott”. A bíró rámutat, hogy a keresettel

támadott közgyűlési határozat meghozatalára kizárólag azért került sor, mert a Tv. személyi hatálya – a Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pontja (illetve *e*) és *q*) pontjai alapján – kiterjed a szóban forgó hitelintézetre (bankra). A Tv. 19. § (3) bekezdés *c*) pontja alapján a bank köteles volt egy olyan új alapszabályt elfogadni, melynek szövegét a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetének igazgatósága állapította meg. A közgyűlési határozat, mely a Veszprémi Törvényszék előtt folyamatban lévő per tárgya, ennek az új alapszabálynak az elfogadásáról szól. A bíróság továbbá az új alapszabály vizsgálatakor megállapította, hogy annak egyes rendelkezései megfelelnek a Tv. 15. § (4) bekezdésének, (7) bekezdés *a*) pontjának, valamint (11)–(12) bekezdésének.

II.

[10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, foglalkozás, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[11] 2. A Tv. támadott, a hitelintézet közgyűlési határozatának meghozatalakor hatályos rendelkezései:

„1. § (1) Fogalmak

[...]

t) szövetkezeti hitelintézet: a takarékszövetkezet, a hitelszövetkezet és minden olyan egyéb hitelintézet is, amelynek működését, vagy amelynek betéteit 2013. január 1-jén Önkéntes takarékszövetkezeti intézményvédelmi alapok valamelyike védte, ideértve a nem szövetkezeti hitelintézeteket is, de ide nem értve a Folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézetet;”

„15. § (7) Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet vagy a szövetkezeti hitelintézetek egy csoportja a Takarékbank Zrt. igazgatósága szerint válsághelyzetben van, akkor

a) a Takarékbank Zrt. igazgatósága dönthet a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselői megbízatásának a felfüggesztéséről legfeljebb 180 napra, mely felfüggesztést legfeljebb további 180 napra meghosszabbíthat vagy – különösen indokolt esetben – dönthet megbízatásuk megszüntetéséről illetve átmeneti időre vezető tisztségviselő vagy tisztségviselők megbízásáról;

[...]

(11) A szövetkezeti hitelintézet számviteli törvény szerinti beszámolója elfogadásához a Takarékbank Zrt. előzetes jóváhagyása kell, amely döntését a legalább 45 nappal a tervezett közgyűlés előtt a rendelkezésére bocsátott, könyvvizsgálói jelentéssel ellátott mérleg alapján hozza meg.

(12) A szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet, 2014. január 1-től a Takarékbank Zrt. igazgatósága előzetes hozzájárulása szükséges. A Takarékbank Zrt. vezető tisztségviselőinek kinevezéséhez 2013. december 31-ig az Integrációs Szervezet előzetes hozzájárul-

lása szükséges. Az Integrációs Szervezet igazgatósága illetve a Takarékbank Zrt. igazgatósága kezdeményezheti, hogy a Takarékbank Zrt. szövetkezeti hitelintézet részvényesénél illetve az Integrációs Szervezet szövetkezeti hitelintézet tagjánál tartsanak közgyűlést, ahol napirendi pont a tisztújítás a vezető tisztségviselők vonatkozásában. Az érintett szövetkezeti hitelintézetnél a jogszabály által megengedett legrövidebb időn belül kell a fenti tárgyú közgyűlést tartani. Az átmeneti időre az Integrációs Szervezet által kinevezett vezető tisztségviselői kinevezéséhez nem szükséges a Felügyelet engedélye.”

„19. § (3) A 3. § (2) bekezdésétől eltérően a jelen törvény hatályba lépésekor működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet az e törvénynek megfelelően és a jelen bekezdés d) pontja szerinti határidőben szerzett működési engedélye kiadásának feltétele, hogy előzetes kötelezettségvállaló nyilatkozatot tegyen egy darab C sorozatú elsőbbségi részvény átvételére a Takarékbank Zrt.-ben. A működési engedéllyel rendelkező szövetkezeti hitelintézet köteles az alábbi határidőkben az alábbiakra és arról a határidőn belül értesíteni a Felügyeletet a d) pontban írt kivétellel és az Integrációs Szervezetet:
[...]

c) e törvény hatálybalépése után 45 napon belül elfogadni új alapszabályukat vagy alapító okiratukat az Integrációs Szervezet igazgatósága által meghatározott szöveggel,”

[12] 3. A Tv. támadott, 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett rendelkezése:

„15. § (4) Amennyiben a szövetkezeti hitelintézet nem tesz eleget az utasításnak vagy nem jogszabályoknak vagy a szabályzatoknak megfelelően működik:

a) a Takarékbank Zrt. igazgatósága dönthet a szövetkezeti hitelintézet vezető tisztségviselői megbízatásának a felfüggesztéséről legfeljebb 180 napra, mely felfüggesztést legfeljebb további 180 napra meghosszabbíthat vagy – különösen indokolt esetben – dönthet megbízatásuk megszüntetéséről illetve átmeneti időre vezető tisztségviselő vagy tisztségviselők megbízásáról;

b) a Takarékbank Zrt. igazgatóságának kezdeményezése alapján vagy saját kezdeményezéséből az Integrációs Szervezet igazgatósága dönt a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezeti tagságának a felfüggesztéséről vagy – indokolt esetben – a szövetkezeti hitelintézet Integrációs Szervezetből történő kizárásáról.”

III.

[13] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.

[14] Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája, mellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli [...]” [Abtv. 25. § (1) bekezdés]. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. A bírói kezdeményezéseket ugyanis az különbözteti meg az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól, hogy ebben az esetben a támadott jogszabályt egy konkrét ügyben alkalmazni kell(ene).

[15] Az *alkalmazandó jog* megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa. {Ld. pl. 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, mely szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben

- a bírói indítványt, ha a rendelkezések „konkrét ügyben történő alkalmazása [...] fogalmilag kizárt” (Indokolás [8]); a 33/2013. (XI. 22.) AB határozat ehhez hasonlóan a bírói kezdeményezés egyes elemeit azért utasította vissza, mert egyértelműen megállapítható volt, „a folyamatban lévő büntetőeljárásban a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közül az ítéletátlának nem mindegyiket szükséges alkalmaznia” (Indokolás [9]).
- [16] Az Alkotmánybíróság a törvényben előírt formai és tartalmi feltételek fennállásának vizsgálatát nem mellőzheti. Tekintettel erre a bírói kezdeményezés csak akkor felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, ha a bíró a támadott rendelkezések vonatkozásában előadja a vélt alaptörvény-ellenesség indokait, továbbá, ha indítványában kitér a megsemmisíteni kért normák és a folyamatban lévő bírósági eljárás konkrét kapcsolatára is. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [17] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.
- [18] Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a fentiekén túl az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy rámutasson a következőkre is. Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan *anyagi jogi* rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan *eljárási jogi* normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.
- [19] Az Abtv. megfogalmazása kifejezetten lehetővé teszi, hogy az indítvány akár egy *teljes jogszabályra* vonatkozzon, amire elsősorban akkor kerülhet sor, ha a bíró megítélése szerint a szóban forgó jogszabály közjogi érvénytelenségben szenved. Nem kizárt továbbá az sem, hogy egy adott perben egy jogszabály egésze – minden rendelkezése – alkalmazásra kerüljön, erről azonban csak kivételes esetekben lehet szó. Egyes jogszabályi rendelkezések vélt alaptörvény-ellenességére történő hivatkozás egy teljes jogszabály megsemmisítésének kezdeményezéséhez viszont akkor sem elegendő, ha az egyedileg megjelölt rendelkezéseket a folyamatban lévő ügyben alkalmazni kell. Az ilyen indítvány a jogszabály egésze vonatkozásában nem felel meg sem a határozottság követelményének, sem a bírói kezdeményezésre vonatkozó előírásoknak.
- [20] 2. Jelen ügyben a kezdeményező bíró eredeti kérelmében egyrészt a Tv. közjogi érvénytelenségét állította, tehát formai okokból kérte a Tv. megsemmisítését, emellett pedig a Tv. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességére hivatkozva – tartalmi okokból – is kérte a jogszabály egészének a megsemmisítését.
- [21] Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására küldött válaszában a bíró – eredeti kérelmét is teljes egészében fenntartva – a korábban alaptörvény-ellenesként megjelölt rendelkezések közül csak a Tv. 1. § (1) bekezdés *t*) pontja, 15. § (4) bekezdése, (7) bekezdés *a*) pontja és (11)–(12) bekezdése, valamint 19. § (3) bekezdés *c*) pontja vonatkozásában állította, hogy azok a konkrét per eldöntésével összefüggésben állnak, abban alkalmazásra kerülnek. Ebben a vonatkozásban tehát az indítvány elbírálásának nincs akadálya. Érdemi elbírálásra alkalmas továbbá a törvény közjogi érvénytelenségét állító indítványi hivatkozás is.
- [22] A Tv. 11. § (1) bekezdésével, 15. § (2)–(3) bekezdésével, (17) bekezdésével, 19. § (2) bekezdés *a*)–*b*) pontjával és 20. § (12) bekezdésével összefüggésben előterjesztett indítvány, továbbá a Tv. egyes rendelkezései miatt a jogszabály egészét támadó kérelem azonban a fent kifejtettek miatt nem felel meg az egyedi – konkrét – normakontroll indítvány Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeinek. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *c*) és *d*) pontja alapján a bírói kezdeményezést ebben a vonatkozásban visszautasította.
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság a Tv. egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való konformitását alkotmányjogi panaszok alapján egy másik ügyben [20/2014. (VII. 3.) AB határozatban] már megvizsgálta. Az ügy tehát az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján részben ítélt dolognak (*res iudicata*-nak) minősül.
- [24] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a vonatkozó indítványi elemek – a Tv. közjogi érvénytelenségét állító hivatkozás, a 1. § (1) bekezdés *t*) pontja, a 15. § (7) bekezdés *a*) pontja és (11)–(12) bekezdése alaptörvény-elle-

nességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés – tekintetében az Abtv. 64. § f) pontja alapján az eljárást megszüntette.

- [25] 4. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok alapján korábban szintén vizsgálta a Tv. bírói kezdeményezéssel is érintett 15. § (4) bekezdés a) pontját és a 19. § (3) bekezdését, és alaptörvény-ellenességet nem állapított meg. E rendelkezések az eljárások alatt módosultak [a Tv. 2013. szeptember 1-jén hatályba lépő 15. § (4) bekezdés a) pontja 2014. január 1-jével módosult, a 19. § (3) bekezdésének a bíró által támadott c) pontja pedig 2013. november 30-i hatállyal – változatlan tartalommal – áthelyezésre került az a) pontba]. Az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására a korábbi ügyben a támadott rendelkezések elbíráláskor hatályos – tehát módosított – szövege vonatkozásában került sor. Mivel azonban a bíróságnak a folyamatban lévő ügyben a támadott rendelkezéseket a módosítások előtti tartalommal kell alkalmaznia, *res iudicata* megállapítására nem kerülhet sor. Ennek ellenére – tekintve, hogy a módosítások nem érintették a felvetett alkotmányossági problémát – az Alkotmánybíróság a [20/2014. (VII. 3.) AB határozatban] kifejtett indokok alapján a bírói kezdeményezés elutasításáról döntött a rendelkező részben foglaltak szerint. Rámutat az Alkotmánybíróság e körben arra is, hogy az említett határozatban a Tv. 19. § (3) bekezdése alkalmazásával összefüggésben az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményt állapított meg.
- [26] 5. A kezdeményező bíró a Tv. 15. § (4) bekezdésével összefüggésben a jogorvoslat hiányát sérelmezte. Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére azonban egyik indítványozónak sincs jogosultsága, az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében – az abban írt feltételek fennállása esetében – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult erre.
- [27] Az Alkotmánybíróság ezért a Tv. 15. § (4) bekezdésével összefüggő bírói indítványt az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.
- [28] Megjegyzendő e körben ugyanakkor az is, hogy a jogalkotó 2013. november 30. napjával módosította a Tv.-t és a 15. § (3), (20) valamint (21) bekezdésében foglaltak szerint lehetővé tette a szövetkezeti hitelintézetek számára a bírósághoz fordulást.

Budapest, 2014. július 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [29] Egyetértek a határozat rendelkező részével, de nem tudom támogatni az indokolásnak azokat a részeit, melyek nem teszik elvi éllé nyilvánvalóvá, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a bírának az eljárásuk közben alkalmazott jogszabályt csak azokban a jogszabályi rendelkezések vonatkozásában van lehetőségük megtámadni az Alkotmánybíróság előtt, melyeket ténylegesen alkalmaznak az előttük folyó ügy eldöntésére. Ez az értelmezés az Abtv. 25. § (1) bekezdésének szó szerinti megfogalmazásához képest szűkítő értelmezést jelent, de a bírák törvényhez kötöttségének alaptörvényi rendelkezése, továbbá ehhez csatoltan a bírói funkció ellátásának politizálástól való elválasztása [26. cikk (1) bekezdés] csak ezt a szűkítő értelmezést teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára.

- [30] Az elmúlt években többször megfigyelhető volt, hogy a majd háromezer hazai bíróból néhány tucat arra használta fel az előtte folyó eljárást, hogy nem a ténylegesen alkalmazott jogszabályi rendelkezést, vagy rendelkezéseket támadta meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében adott felhatalmazásra hivatkozva az alkotmánybírói testület előtt, hanem az országgyűlési politikai küzdelmek érveit is hangoztatva a jogszabály egészét. Ezzel pedig a politikai demokráciákban bevett politikai küzdelmek bírói szférára áttevődése jön létre, mely rövid idő alatt átpolitizálhatja a bírói kart, és eltorzíthatja az igazságszolgáltatást. Az Alkotmánybíróság szűkítő értelmezése ennek szabhat gátat, és ezért nem tudom elfogadni a határozat indokolásának azokat a passzusait, melyek lebegtetik ebben a kérdésben ezt az értelmezést, és lehetővé teszik a politikai aktivitást kifejtő bírák számára, hogy ezekre hivatkozva továbbra is egész jogszabályokat támadjanak meg. Például: „Az eljáró bíró tehát csak azon *jogszabály* illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene).” (Indokolás III. rész 1. pont). A politikai aktivista bírák e megfogalmazásra támaszkodva továbbra is feljogosítva érezhetik majd magukat, hogy egész jogszabályokat támadjanak meg, és ezzel mintegy a mindenkori ellenzék szerepébe kerüljenek. Ami nem megy az országgyűlési erőviszonyok miatt a parlamentben, az így a bíró tárgyalótermekbe kerül át, mintegy „perlési politizálást” megvalósítva a valódi igazságszolgáltatás helyett.
- [31] Párhuzamos indokolásomban a rendelkező részi döntésnek ezt az elvi alapját kívántam kiemelni, és az indokolás egyes részeiben az ezt lebegtető megfogalmazások problémájára rámutatni.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírószáma: III/980/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3193/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék – a Magyar állam és társai ellen jogalkotással okozott kár megtérítése iránt indított perben eljáró – bírója az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján a 28.P.25.388/2013 sz. per felfüggesztése mellett egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvényt (a továbbiakban: Tv.) érintően.
- [2] A bíró az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, E) cikk (3) bekezdésének, M) cikkének, Q) cikk (2)–(3) bekezdésének, XIII. cikkének, XV. cikkének, XXIV. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással a Tv. egészének visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte.

- [3] Az Alkotmánybíróság által kibocsátott hiánypótlási felhívásra a bíró a Tv. és a folyamatban lévő bírósági eljárás kapcsolatát azoknak a kérdéseknek a felsorolásával foglalta össze, melyeket a kereset jogalapjának elbírálása során meg kell válaszolnia (pl. a magyar jog szerint van-e lehetőség jogalkotással okozott kár megtérítésére, amennyiben igen, a Tv. alaptörvény-ellenes-e, sérti-e a Tv. az uniós jogot, az uniós jog alapján felelősséggel tartozik-e az I. rendű alperes az uniós jog lényeges szabályait sértő jogszabály megalkotásáért, csak az állam tartozik-e kártérítési felelősséggel vagy az állam szervei, vállalkozásai is, ha a Tv. hasznélvezői voltak, érte-e kár a felpereseket, stb.). A bíró álláspontja szerint e kérdések megválaszolásához a Tv., illetve egyes rendelkezései alkalmazása szükséges, és „a bíró nem ragadhatja ki a törvényből annak egyes rendelkezéseit, mivel azok egymással szorosan összefüggnek, több kérdés csak a törvény egésze alkalmazásával, értelmezésével válaszolható meg”.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényi feltételeknek.
- [5] Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája, mellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli [...]” [Abtv. 25. § (1) bekezdés]. Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. A bírói kezdeményezéseket ugyanis az különbözteti meg az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól, hogy ebben az esetben a támadott jogszabályt egy konkrét ügyben alkalmazni kell(ene).
- [6] Az *alkalmazandó jog* megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa [L. pl. 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, mely szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben a bírói indítványt, ha a rendelkezések „konkrét ügyben történő alkalmazása [...] fogalmilag kizárt” (Indokolás [8]); a 33/2013. (XI. 22.) AB határozat ehhez hasonlóan a bírói kezdeményezés egyes elemeit azért utasította vissza, mert egyértelműen megállapítható volt, „a folyamatban lévő büntetőeljárásban a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közül az ítéletátlának nem mindegyiket szükséges alkalmaznia” (Indokolás [9])].
- [7] Az Alkotmánybíróság a törvényben előírt formai és tartalmi feltételek fennállásának vizsgálatát nem mellőzheti. Tekintettel erre a bírói kezdeményezés csak akkor felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltaknak, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, ha a bíró a támadott rendelkezések vonatkozásában előadja a vélt alaptörvény-ellenesség indokait, továbbá, ha indítványában kitér a megsemmisíteni kért normák és a folyamatban lévő bírósági eljárás konkrét kapcsolatára is. A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [8] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem is állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírósági eljárás lefolytatásának nincs helye.
- [9] Az Abtv. 25. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban a fentiekén túl az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja, hogy rámutasson a következőkre is. Az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-

ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan *anyag*i jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan *eljárás*i jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják.

- [10] Az Abtv. megfogalmazása kifejezetten lehetővé teszi, hogy az indítvány akár egy *teljes jogszabályra* vonatkozzon, amire elsősorban akkor kerülhet sor, ha a bíró megítélése szerint a szóban forgó jogszabály közjogi érvénytelenségben szenved. Nem kizárt továbbá az sem, hogy egy adott perben egy jogszabály egésze – minden rendelkezése – alkalmazásra kerüljön, erről azonban csak kivételes esetekben lehet szó. Egyes jogszabályi rendelkezések vélt alaptörvény-ellenességére történő hivatkozás egy teljes jogszabály megsemmisítésének kezdeményezéséhez viszont akkor sem elegendő, ha az egyedileg megjelölt rendelkezéseket a folyamatban lévő ügyben alkalmazni kell. Az ilyen indítvány a jogszabály egésze vonatkozásában nem felel meg sem a határozottság követelményének, sem a bírói kezdeményezésre vonatkozó előírásoknak.
- [11] 3. Jelen ügyben a kezdeményező bíró a hiánypótlási felhívásra küldött válaszában megjelölte az általa a perben eldöntendő kérdéseket, azt állítva, hogy ezek elbírálása során a Tv. egésze alkalmazásra kerül. Az indokolás azonban általános jellegű, bizonyos kivételekkel nagyrészt az Alkotmánybírósághoz a Tv.-t érintően benyújtott alkotmányjogi panaszok szövegén alapszik. A bíró nem a saját eljárásában felmerülő alkotmányossági aggály(oka)t fogalmazott meg, – a kibocsátott hiánypótlási végzésben foglaltak ellenére – nem mutatta be, hogy a támadott jogszabály – esetleg annak egyes konkrét rendelkezései – milyen módon függenek össze a konkrét bírósági eljárással és döntéssel. Jelen ügyben az indítványozó bíró kifejezetten a Tv. egészének a megsemmisítését kérte, de a kérelem tartalma alapján az állapítható meg, hogy a per eldöntése során a támadott Tv. egésze nyilvánvalóan nem kerülne alkalmazásra.
- [12] A kezdeményezés ezért nem felel meg az egyedi – konkrét – normakontroll indítvány Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt, illetve a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt feltételeinek.
- [13] Mindezek miatt a kérelem érdemi vizsgálatára nem kerülhetett sor, az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § c) és d) pontja alapján a bírói kezdeményezést visszautasította.
- [14] Megjegyzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy a jelen bírói kezdeményezés által felhívott alkotmányjogi panaszt a testület megvizsgálta, és a kérelem tárgyában 2014. június 30-án határozatot hozott [20/2014. (VII. 3.) AB határozat].

Budapest, 2014. július 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [15] Egyetértek a határozat rendelkező részével, de mint a párhuzamosan elfogadott, másik határozat kapcsán is kifejtettem [3192/2014. (VII. 11.) AB határozat], nem tudom támogatni az indokolásnak azokat a részeit, melyek nem teszik elvi éllé nyilvánvalóvá, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a bírának az eljárásuk közben alkalmazott jogszabályt csak azokban a jogszabályi rendelkezések vonatkozásában van lehetőségük megtámadni az Alkotmánybíróság előtt, melyeket ténylegesen alkalmaznak az előttük folyó ügy eldöntésére. Ez az értelmezés az Abtv. 25. § (1) bekezdésének szószerinti megfogalmazásához képest szűkítő értelmezést jelent, de a bírák törvényhez kötöttségének alaptörvényi rendelkezése, továbbá ehhez csatoltan a bírói funkció ellátásának politizálástól való elválasztása [26. cikk (1) bekezdés] csak ezt a szűkítő értelmezést teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára.
- [16] Az elmúlt években többször megfigyelhető volt, hogy a majd háromezer hazai bíróból néhány tucat arra használta fel az előtte folyó eljárást, hogy nem a ténylegesen alkalmazott jogszabályi rendelkezést vagy rendelkezéseket támadta meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében adott felhatalmazásra hivatkozva az alkotmánybírói testület előtt, hanem az országgyűlési politikai küzdelmek érveit is hangoztatva a jogszabály egészét. Ezzel pedig a politikai demokráciákban bevett politikai küzdelmek bírói szférára áttevődése jön létre, mely rövid idő alatt átpolitizálhatja a bírói kart, és eltorzíthatja az igazságszolgáltatást. Az Alkotmánybíróság szűkítő értelmezése ennek szabhat gátat, és ezért nem tudom elfogadni a határozat indokolásának azokat a passzusait, melyek lebegtetik ebben a kérdésben ezt az értelmezést, és lehetővé teszik a politikai aktivitást kifejtő bírák számára, hogy ezekre hivatkozva továbbra is egész jogszabályokat támadjanak meg. Például: „Az eljáró bíró tehát csak azon *jogszabály* illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene).” (Indokolás 2. pont).
- [17] A politikai aktivista bírák e megfogalmazásra támaszkodva továbbra is feljogosítva érezhetik majd magukat, hogy egész jogszabályokat támadjanak meg, és ezzel mintegy a mindenkori ellenzék szerepébe kerüljenek. Ami nem megy az országgyűlési erőviszonyok miatt a parlamentben, az így a bíró tárgyalótermekbe kerül át, mintegy „perlési politizálást” megvalósítva a valódi igazságszolgáltatás helyett.
- [18] Párhuzamos indokolásomban a rendelkező részi döntésnek ezt az elvi alapját kívántam kiemelni, és az indokolás egyes részeiben az ezt lebegtető megfogalmazások problémájára rámutatni.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/885/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3194/2014. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszok tárgyában – Dr. Juhász Imre, Dr. Pokol Béla, Dr. Salamon László és Dr. Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint Dr. Bragyova András, Dr. Lévy Miklós és Dr. Kiss László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdés *l)* pontja, valamint a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi

CXXXIV. törvény 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz tizenhat indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 12. § (1) bekezdés 1) pontja, valamint a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: trafiktörvény) 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésében foglalt alkotmányjogi panasz hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) és XII. cikk (1) bekezdésének (vállalkozáshoz való jog) a sérelmét állították, továbbá mindkét alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével is ellentétben állónak ítélték a támadott törvényi rendelkezéseket.
- [3] A támadott törvényi rendelkezések 2013. július 1-jén léptek hatályba. Az Nvtv. kifogásolt rendelkezése az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta be a dohánytermékek kiskereskedelmét. A trafiktörvény 2. § (1) bekezdésének első fordulata az állam hatáskörébe utalt tevékenységgé tette az említett kiskereskedelmi tevékenységet, míg a 2. § (2) bekezdés arról rendelkezik, hogy amennyiben az államot megillető kizárólagos dohány kiskereskedelmi jog gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel átengedi, akkor a dohánytermék kiskereskedelme kizárólag a koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított jogosultság (dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság) és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély alapján gyakorolható. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a vitatott törvényi rendelkezések értelmében 2013. július 1-től dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet jogszerűen kizárólag azok folytathatnak, akikkel a „monopolista állam” koncessziós szerződést köt. Az indítványozók az őket ért jogsérelmet abban látták, hogy a támadott törvényi rendelkezések hatályosulásával 2013. július 1-től nem folytathatják azt a kiskereskedelmi tevékenységet, amit korábban rendszeres haszon elérése céljából, jóhiszeműen, hatósági engedély alapján végeztek. Érvelésük szerint a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések következtében a jövőben kiesik a dohánytermék-értékesítésből eredő árbevételük. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állam nem kompenzálta a kieső bevételeiket, továbbá arra is, hogy a dohánytermék-kiskereskedelemről való kizárásuk miatt az árbevételük és a nyereségük csökken, és ennek következtében csökken a vállalkozásuk egészének piaci értéke és *goodwill*-je is.
- [4] 2. A megsemmisíteni kért törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét az indítványozók az alábbi indokkal támasztották alá. Álláspontjuk szerint a támadott törvényi rendelkezések a tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk] sérelmét vetik fel, több okból is.
- [5] 2.1. Nézetük szerint a valamely tevékenység végzésére vonatkozó hatósági jellegű engedélyek alapján fennálló jogosítványok az Alaptörvény XIII. cikkének a védelmi körébe tartoznak. A hatósági engedély alapján ténylegesen gyakorolt gazdasági tevékenység egyrészt lehetőséget ad a tulajdoni garancia alkalmazására, másrészt gazdasági értéket kölcsönöz a hatósági engedélynek. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság a valamely tevékenység végzésére hatósági engedély alapján fennálló jogosultságot tulajdonnak tekinti, ha az engedély jogosultja a tevékenységet rendszeres jövedelemszerzés céljából gyakorolja. Ezzel összefüggésben az indítványozók utaltak arra, hogy a német alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a bevezetett és gyakorolt kereskedelmi üzem (*eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb*) is tulajdoni védelmet élvez. Érvelésük alátámasztására hivatkoztak továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlatára, közelebbről a Tre Traktörer Aktiebolag kontra Svédország ügyben született ítéletre, amelyben a kérelmező alkoholfogyasztási engedélyének a visszavonása – álláspontjuk szerint – egyezményesítés megállapításához vezetett. Az ítélet indokolásában a bíróság megállapította, hogy az engedély visszavonásával csökkent a kérelmező (étterem) *goodwill*-je, vevőköre és értéke.

- [6] 2.2. Az indítványozók szerint a támadott törvényi rendelkezések vagyoni értékű jogot vontak el tőlük normatív aktussal, megfelelő ellentételezés nélkül. A hatósági engedély olyan vagyoni értékű jog, amely alapján nyereséges gazdasági tevékenységet folytattak, a vagyoni értékű jog elvonása (a hatósági engedély törvény útján való visszavonása) ugyanakkor az állam részéről ellentételezésre nem került.
- [7] 2.3. Az indítványozók szerint a vizsgált esetben az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kisajátításra került sor, mert az állam törvény erejénél fogva úgy vonta el az indítványozók tulajdonát, hogy nem nyújtott azonnali teljes és feltétlen kártalanítást. Az indítványozók tulajdonának az értéke a vitatott törvényi rendelkezések hatályosulása következtében számottevően és ellentételezés nélkül csökkent, így véleményük szerint abban az esetben is megállapítható a tulajdonjog sérelme, ha az állam beavatkozása mégsem minősülne kisajátításnak.
- [8] 2.4. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a korábban a tevékenység végzése céljából eszközölt azon beruházásaik, illetve az ezt szolgáló vagyontárgyaik után, amelyeket a jövőben már nem tudnak hasznosítani illetve értékesíteni, nem kaptak kártalanítást. A kártalanítás elmaradása álláspontjuk szerint aránytalanra tette az állam részéről az indítványozók tulajdonába történt beavatkozást.
- [9] 2.5. Végül az indítványozók azzal is érveltek, hogy jogos várományuktól (*legitimate expectation*), a jövőbeni profittól is megfosztotta őket az állam, és épp ez okozza számukra a legnagyobb kárt.
- [10] 3. Az indítványozók a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmét is állították. Kifejtették, hogy amennyiben a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytató működő vállalkozást nem tekintjük tulajdonnak, akkor a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatása a vállalkozáshoz való jog gyakorlását jelenti, amit a megsemmisíteni kért törvényi rendelkezések kizárólag az államnak biztosítanak. A „monopolista állam” ugyanakkor szabadon dönthet arról, hogy e tevékenység gyakorlását átengedi-e más vállalkozónak. Az indítványozók – hivatkozással az Alaptörvény 38. cikk (1) és (2) bekezdésére – kifejtették, hogy szerintük sarkalatos törvény – így az Nvtv., mint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény – nem utalhat önkényesen egyes gazdasági tevékenységeket az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységi körének korlátlan kibővítése nézetük szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével.
- [11] 3.1. Az indítványozók kifejtették, hogy a támadott törvényi rendelkezések mind a tulajdonhoz, mind a vállalkozáshoz való alapjog lényeges tartalmát sértik, azok szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentik, és ezért ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével. Álláspontjuk szerint, ha védendő alkotmányos érdeként elfogadható is lenne a törvényalkotó által hivatkozott szabályozási cél, a dohányzás fiatalkorúak körében történő visszaszorítása, akkor is az ennek eléréséhez a törvényalkotó által választott eszköz, az állami monopólium bevezetése az említett alapjogokat szükségtelenül és aránytalanul korlátozza. Az indítványozók szerint a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 16/A. § (3) bekezdése már a 2008. szeptember 1-jei hatályba lépése óta tiltja azt, hogy tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére dohányterméket értékesítsenek, illetve azzal őt kiszolgálják. Az Fgytv. e tilalom megszegése esetére lehetővé tette azt, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés megállapításától számított legfeljebb egy évig megtiltsa a dohánytermékek forgalmazását, illetve a tilalom ismételt megszegése esetén elrendelje a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb 30 nap időtartamra történő ideiglenes bezárását, továbbá azt, hogy 15 000 forinttól 500 000 forintig terjedő fogyasztóvédelmi bírságot szabjon ki [Fgytv. 47. § (1) bekezdés *h*) és *i*) pont, 47/C. §]. Az indítványozók szerint az Fgytv. indítványban ismertetett szabályozása biztosította azt, hogy a fiatalkorúak dohánytermékhez jogszerűen ne juthassanak hozzá, így semmi nem indokolta az állami monopólium bevezetését; 2013. július 1-je óta semmivel sem hatékonyabb a fiatalkorúak egészségének a védelme, mint annak előtte. Ennek alátámasztásaként az indítványozók hivatkoztak a trafikvtörvény 3. § 8. pontjában foglalt keresztértékesítési lehetőségeknek a fiatalkorúak egészségére gyakorolt negatív hatására, valamint arra, hogy számos olyan termék és szolgáltatás létezik, amely káros lehet a fiatalkorúak egészségére, ám ezeket az állam mégsem monopolizálta.
- [12] Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tárgyak szoros összefüggésére tekintettel – az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

[13] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

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

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.

(2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.”

[14] 2. Az Nvtv. indítványokkal támadott rendelkezése:

„12. § (1) Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:

l) dohánytermékek kiskereskedelme.”

[15] 3. A trafiktörvény indítványokkal támadott rendelkezése:

„2. § (1) Dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon kizárólagosan az állam hatáskörébe utalt tevékenység, melynek gyakorlását az állam a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.), és e törvény rendelkezéseinek megfelelően megkötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti.

(2) Ha az állam az (1) bekezdésben biztosított jogának gyakorlását koncessziós szerződéssel átengedi, úgy a dohánytermék kiskereskedelme kizárólag a koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított jogosultság (a továbbiakban: dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság) alapján és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély (a továbbiakban: engedély) birtokában végezhető.”

III.

[16] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a befogadási eljárás során megállapította azt, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek a fent említett feltételeknek, ezért azokat az Alkotmánybíróság befogadta.

IV.

[17] Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

[18] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog panaszosok által állított sérelmét vizsgálta. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (Indokolás [161]) az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: »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 arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás (ABH 1993, 381.).« Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. {A korábbi gyakorlat tekintetében lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123., illetve 819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2041.; az említett gyakorlat megerősítése tekintetében lásd: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

[19] 2. Az indítványozók több okból is megállapíthatónak látták a támadott törvényi rendelkezések alaptörvényellenességét a tulajdonhoz való alapjog sérelme miatt. Az indítványozók részben azonos érvek alapján egyidejűleg hivatkoztak az alapjog alaptörvény-ellenes korlátozására és annak elvonására. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a támadott törvényi rendelkezések egyidejűleg nem valósíthatják meg a tulajdonhoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását és annak elvonását. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozók azon érveit vizsgálta, amelyek alaptörvény-ellenes korlátozást állítottak.

[20] Az indítványozók szerint a hatósági engedély birtokában több éven keresztül rendszeres jövedelem elérése céljából folytatott dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt álló, tulajdonjogi védelemben részesülő gazdasági tevékenység. Álláspontjuk szerint a támadott törvényi rendelkezések kivonták a dohánytermékek kiskereskedelmét a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény hatálya alól és azt az állam kizárólagos gazdasági tevékenységébe helyezték át, ezzel a törvény erejénél fogva elvonták a panaszosok hatósági engedély alapján végzett vállalkozási tevékenységének a folytatásához való jogát, ami nézetük szerint a tulajdonhoz való alapjoguk alaptörvény-ellenes korlátozásához vezetett. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. Önmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna.

[21] A panaszosok alaptörvény-ellenes tulajdoni korlátozást láttak abban is, hogy álláspontjuk szerint a támadott törvényi rendelkezésekkel a törvényalkotó törvényi úton ellentételezés nélkül visszavonta a számukra korábban kiadott dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére jogosító hatósági engedélyeket, amelyek nézetük szerint az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jogot képviseltek. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket állapította meg. A trafiktörvény támadott rendelkezésének a hatályba lé-

pését, 2013. július 1-jét megelőzően a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység gyakorlásának az volt a feltétele, hogy a vállalkozó/vállalkozás működési engedélyt kérjen a jegyzőtől arra az üzlethelyiségre, amelyben az említett tevékenységet gyakorolni kívánta. A működési engedélyt a jegyző a kérelemben megjelölt jogosult nevére, az abban megjelölt üzletre és üzletkörre/üzletkörökre határozatlan időtartamra adta ki. Ha az üzletben gyakorolni kívánt tevékenységhez további hatósági engedélyekre is szükség volt a működési engedély mellett, a jogosultnak ezekkel is rendelkeznie kellett. A panaszosok az említett működési engedély birtokában, az abban megjelölt üzletben és üzletkörben a támadott törvényi rendelkezések hatályba lépését megelőzően, több éven keresztül végeztek dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet. A trafiktörvény támadott rendelkezései értelmében – 2013. július 1-jét követően – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet koncessziós szerződésben biztosított dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában lehet végezni. A koncessziós pályázaton nyertes és koncessziós szerződéssel rendelkező jogosultnak a jövedéki ügyben hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságtól, a vámhatóságtól kell az új típusú, kifejezetten a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt megkérni. A fent ismertetett, megváltozott jogi szabályozás értelmében a panaszosok a működési engedéllyel rendelkező üzleteikben a dohánytermékek-kiskereskedelmi tevékenységen kívül továbbra is végezhetnek kiskereskedelmi értékesítést mind azokban az üzletkörökben, amelyekre a működési és hatósági engedélyük kiterjed. A kizárólag dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet végző üzletek esetében (pl. dohány szakbolt) 2013. július 1-jét követően már csak a megváltozott jogi szabályozás feltételeinek megfelelően, azaz nemzeti dohányboltban dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és engedély birtokában folytatható dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység. A dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyt, mint a vámhatóság által kiadott – kifejezetten a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére jogosító – hatósági engedélyt a trafiktörvény vezette be; 2013. július 1-jét a trafiktörvény hatályba lépését megelőzően ilyen külön speciális engedély nem létezett (az üzletre kiadott működési engedély, illetve a jövedéki engedély nem ilyen engedély volt). A kifejtettekre tekintettel megállapítható tehát az, hogy a támadott törvényi rendelkezések nem tartalmazzak kifejezett rendelkezést a panaszosok működési engedélyének, illetve egyéb hatósági engedélyeinek a visszavonásáról, továbbá az is, hogy a panaszosok 2013. július 1-jét követően is végezhetnek dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet, amennyiben megfelelnek a megváltozott jogi szabályozásban foglalt feltételeknek.

- [22] Az indítványozók azzal is érveltek, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését lehetővé tevő hatósági engedély vagyoni értékű jog, amelyet tőlük a törvényalkotó „normatív aktussal”, ellentételezés nélkül vont vissza. A panaszosok – a fent kifejtettek szerint – nem rendelkeztek speciális, kifejezetten a dohánytermékek kiskereskedelmét biztosító, ennek a tevékenységnek a végzésére jogosító, az állam által kiadott olyan hatósági engedéllyel, amelyet a trafiktörvény támadott rendelkezése vezetett be 2013. július 1-jével (dohánytermék-kiskereskedelmi engedély). A támadott törvényi rendelkezések nem rendelkeztek továbbá a korábban kiadott hatósági engedélyek (működési engedély, jövedéki engedély) visszavonásáról. A határozatlan időtartamra a panaszosok nevére és üzlethelyiségére, meghatározott üzletkörre/tevékenységi körre szóló működési engedélyek, illetve a jövedéki engedélyek jogszabályi feltételét képezték a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésének, és nem tekinthetők az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló vagyoni értékű jogoknak. Az említett engedélyek névre szóló, nem átruházható hatósági engedélyek, amelyek meghatározott jogszabályi feltételek mellett a kiállító hatóság részéről visszavonhatók voltak.
- [23] A panaszosok a tulajdonhoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozásának tekintették azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezésekkel a panaszosok tulajdonába úgy avatkozott be az állam, hogy a tulajdonuk értéke számottevően és ellentételezés nélkül csökkent. Álláspontjuk szerint azon eszközök után is kártalanítást kellett volna az államnak fizetnie, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, ám azt utóbb (a hatósági engedélyek „visszavonását” követően) az érintett vállalkozás hasznosítani vagy számára megfelelő értéken értékesíteni nem tudott. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatával is megerősíti azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát.
- [24] 3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezések a panaszosok által felhozott indokok alapján a tulajdonhoz való alapjog elvonását (kisajátítást) valósítottak-e meg. A panaszosok a trafiktörvény hatályba lépése előtt hatósági engedélyek alapján végzett vállalkozási tevékenységük megszüntetését, a hatósági engedélyek (mint vagyoni értékű jogok) visszavonását, a vállalkozásuk értékének a támadott

törvényi rendelkezések következtében beállott csökkenését és a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységből kieső bevételek (tervezett profitjuk) elvonását tekintették az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak (tulajdon elvonásnak). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására nem került sor, így nem áll fenn az állam Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a fentiekben már megállapította, a panaszosok által a trafiktörvény hatályba lépése előtt hatósági engedély birtokában végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység, mint gazdasági tevékenység nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezések *ex lege* nem szüntették meg a panaszosok által korábban gyakorolt dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának a lehetőségét; a trafiktörvény számukra is lehetőséget ad koncessziós pályázat benyújtására, és eredményes pályázás esetén a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és engedély megszerzésére. Ez azokra a panaszosokra is igaz, akik a trafiktörvény hatályba lépését megelőzően olyan üzletben végeztek dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet, amely kizárólag erre a termékkörre rendelkezett hatósági engedéllyel (pl. dohány szakbolt). A támadott törvényi rendelkezések nem vonják el a panaszosok korábban eszközölt szükséges beruházásai, és a vállalkozási tevékenység érdekében beszerzett eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és – a fentebb már kifejtettek szerint – vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg a panaszosokat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.

- [25] Az Alkotmánybíróság a kifejtettekre tekintettel elutasította az Alaptörvény XIII. cikkének a sérelmére alapított alkotmányjogi panaszt.
- [26] 4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv és a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat is. Az indítványozók szerint amennyiben a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet korábban, a trafiktörvény hatályba lépése előtt folytató működő vállalkozást az Alkotmánybíróság nem tekinti tulajdonnak, úgy azt a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlásának kell tekinteni. Ezzel összefüggésben a panaszosok azt kifogásolták, hogy az állam önkényesen utalta a kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzését, ami álláspontjuk szerint sérti az Alaptörvény M) cikkében deklarált vállalkozás szabadságát. Véleményük szerint a támadott törvényi rendelkezések a vállalkozás szabadságához való jog lényeges tartalmát sértik, a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliuma az említett alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti. A panaszosok érvelése szerint, még ha feltételezzük is azt, hogy a fiatalkorúak dohányzásának a visszaszorítása elfogadható olyan alkotmányos érdekek, ami indokoltta teheti a vállalkozáshoz való alapjog korlátozását, a cél eléréséhez a jogalkotó által kiválasztott eszköz, az állami monopólium bevezetése szükségtelenné és aránytalanú teszi az alapjog korlátozását. Az indítványozók szerint az még vélhetően megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség-arányosság követelményének, hogy dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység – fő szabály szerint – nemzeti dohányboltban folytatható, azonban a fiatalkorúak egészségének a védelmét semmilyen módon nem szolgálja a panaszosok szerint az állami monopólium bevezetése. Az indítványozók arra is utaltak, hogy a fiatalkorúak egészségére valamilyen okból károsnak tekinthető összes termék (pl. szeszes italok, szexuális termékek) kiskereskedelmét nyilvánvalóan nem teheti az állam állami monopóliummá, ami szerintük szintén azt támasztja alá, hogy az alapjogi korlátozáshoz az állam nem megfelelő eszközt választott.
- [27] Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése értelmében az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, a 38. cikk (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése kimondja azt, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nvtv. támadott rendelkezése, amely a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolta, nem tekinthető a törvényalkotó részéről önkényes eljárásnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az Alaptörvény rendelkezéseivel, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. A vizsgált esetben az általános népegészségügyi szempontok, a fiatalkorúak egészsé-

gének a megóvása olyan kiemelten fontos közérdek, ami megfelel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő „közérdek szolgálatának”, az Alaptörvény által elismert célnak. Mivel az Nvtv. támadott rendelkezése az Alaptörvény által elismert és védett célt szolgál, a törvényalkotó panaszosok által kifogásolt eljárása (a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységnek az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé való besorolása) nem tekinthető önkényesnek. Az Alaptörvény Alapvetés részében található M) cikk (1) bekezdése alapvető szinten rögzíti azt, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot. Az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a törvényalkotó a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt cél elérése érdekében az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe emelte, nem sérül az említett alkotmányos alapelv.

- [28] Az Alkotmánybíróság a panaszosoknak az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog sérelmét állító indítványa kapcsán az alábbiakat állapította meg. A vizsgált esetben sem a panaszosok, sem más nincs elzárva attól, hogy értékteremtő munkát vállalkozási formában végezzen, de attól sem, hogy az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé sorolt és koncessziós szerződéssel átengedett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet vállalkozás keretében folytasson a trafiktörvény törvényi rendelkezései alapján. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]]. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgásteré némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]].
- [29] Az Alkotmánybíróság osztotta a panaszosok álláspontját abban, hogy a trafiktörvény hatályba lépése előtt általuk hosszabb ideje végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység vállalkozási tevékenység folytatásának minősül, s mint ilyen az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog védelmi körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság abban is osztotta a panaszosok álláspontját, hogy a vizsgált esetben az említett alapjog az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján korlátozható. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott törvényi rendelkezések nem vonják el a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmát: nem zárják ki azt, hogy a panaszosok az értékteremtő munkát – választásuk szerint – vállalkozási tevékenység keretében végezzék. A fenti megállapítás igaz a panaszosok által a támadott törvényi rendelkezések hatályba lépését megelőzően végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységre, mint (konkrét) vállalkozási tevékenységre is. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta. [71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [40]].

A vizsgált esetben erről nincs szó. A támadott törvényi rendelkezések a panaszosoktól nem vonták el teljes egészében, határozatlan időtartamra a vállalkozási (dohánytermék-kiskereskedelmi) tevékenység folytatásának a lehetőségét; olyan további szubjektív korlátokat emeltek annak gyakorlása elé, amelyet akár a panaszosok, akár más, korábban ilyen tevékenységet nem végző vállalkozás teljesíthet. Sem a panaszosok, sem más nincs tehát elzárva attól, hogy eredményes pályázat esetén – a trafiktörvény törvényi rendelkezéseinek megfelelően – ezt a vállalkozási tevékenységet gyakorolja.

- [30] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy a támadott törvényi rendelkezések – a korábban hatályos szabályozáshoz képest – új szubjektív korlátokat emeltek a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység mint vállalkozási tevékenység folytatása elé akkor, amikor a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság és ez alapján az új típusú dohánytermék-kiskereskedelmi engedély megszerzését az említett vállalkozási tevékenység törvényi feltételévé tették. A trafiktörvény 2. § (2) bekezdése értelmében a törvény hatályba lépését követően dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet kizárólag – az eredményes koncessziós pályázat alapján megkötött – koncessziós szerződés által biztosított jogosultság (dohánytermék kiskereskedelmi jogosultság) alapján és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély birtokában lehet végezni. A trafiktörvény hatályba lépését, 2013. július 1-jét követően a panaszosok a korábban hatályban volt jogszabályi rendelkezések szerint már nem végezheték tovább az említett kiskereskedelmi tevékenységet, annak folytatására – döntésük szerint – akkor volt lehetőségük, ha eleget tettek a támadott törvényi rendelkezések által támasztott új törvényi feltételeknek. A támadott törvényi rendelkezések ugyan *ex lege* nem vonták vissza a panaszosok hatósági engedélyeit, de ezek alapján a panaszosok dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet 2013. július 1-jét követően már nem végezhettek; amennyiben az említett kiskereskedelmi tevékenység folytatása mellett döntöttek, úgy a trafiktörvény 2. § (2) bekezdésében hivatkozott és 13. § (2) bekezdésében megjelölt engedélyt kellett beszerezniük. A támadott törvényi rendelkezések tehát a panaszosok számára hátrányos módon változtatták meg a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésének a jogszabályi feltételeit, mivel a vállalkozási tevékenység folytatása elé új szubjektív korlátokat emeltek. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgált esetben arról kellett döntenie, hogy a támadott törvényi rendelkezésekkel bevezetett, a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlását a panaszosok számára hátrányosan korlátozó törvényi rendelkezések megfelelnek-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi rendelkezéseknek. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A trafiktörvény *preambuluma* egyértelműen megjelöli a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység törvényben megjelenő korlátozásának, a korábbi szabályozáshoz képes szigorúbb rendelkezések bevezetésének a törvényalkotó által meghatározott indokait. A törvényalkotó célja az volt, hogy visszaszorítsa a fiatalok dohányzását, ennek érdekében korlátozta a dohánytermékek – korábban hatályos szabályozás által biztosított – széleskörű kiskereskedelmi beszerezhetőségét, megjelenését. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az államnak a fent említett alapjogok illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése során biztosítania kell azt, hogy a gyermekek és fiatalok testi és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje. A dohánytermékek olyan piaci áruk, amelyeknek az egészségre gyakorolt káros hatása közismert. A dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása és ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép-illetve hosszútávon történő javítása nem csak a trafiktörvény szabályozásban megjelenő kiemelt közegészségügyi cél, de a fent említett alapjogok védelmét szolgáló alkotmányos (köz)érdek is. A törvényalkotó – az Alaptörvény keretei között – szabadon mérlegelheti azt, hogy az alapjogok védelme és az ezt szolgáló objektív intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítése körében milyen preventív, a kockázatokat minimalizáló törvényi szabályozás kialakításával kívánja biztosítani a gyermekek és a fiatalok egészségének védelmét. A lehetséges szabályozási módok közötti választás a törvényalkotó feladata és felelőssége; a vizsgált esetben a törvényalkotó differenciáltabb, az érintettek egymástól eltérő egyéni szempontjait és a méltányosságot jobban érvényre juttató szabályozást is bevezethetett volna. Az Alkotmánybíróság – az indítvány keretei között – kizárólag azt az alkotmányossági kérdést vizsgálhatta, hogy a törvényalkotó által választott szabályozás (ezen keresztül az állami beavatkozás) az adott cél elérése érdekében szükséges és arányos volt-e. A törvényalkotó által választott szabályozás célszerűségét, hatékonyságát

és méltányosságát az Alkotmánybíróság – hatáskörének hiányában – nem vizsgálhatta. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a fogyasztóvédelmi törvény panaszosok által felhívott tiltó és szankcionáló rendelkezései elegendő védelmet (megfelelő védőhálót) jelentettek-e, hatékonyan biztosították-e a fiatalok dohányzásának a visszaszorítását és ezen keresztül az egészségük védelmét a fent kifejtettek szerint a törvényalkotó felelősségi körébe eső mérlegelési döntés. Az Alkotmánybíróság az indoklás 4. pontjában már megállapította, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének állami monopóliumba vételéhez nyomós közérdek fűződik, amelyet egészségügyi okok igazolnak, mint a fiatalok dohányzásának a visszaszorítása, ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép- és hosszútávon való javítása. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében valamint XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogok, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglalt, az államot terhelő alkotmányos kötelezettség teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét képező szükségesség a vizsgált esetben fennáll.

- [31] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt arányosság alaptörvényi feltételét vizsgálva az Alkotmánybíróság szerint a támadott törvényi rendelkezések nemcsak szükséges, de arányos korlátozásnak is tekinthetők. A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység állami monopóliumba vétele és ezen keresztül a panaszosok e tevékenység vállalkozás keretében történő gyakorlásához való jogának a korlátozása alkotmányos alapjogok védelmét, illetve az ezt biztosító, az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítését szolgálja. Az államnak az említett alapjogok védelmére fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettsége, illetve az alkotmányosan igazolható közérdek fennállta, különös figyelemmel a dohánytermékek speciális (a társadalom egészének, de kiemelten is a fiatalok és a gyermekek egészséget súlyosan veszélyeztető) jellegére és arra is, hogy a monopolizált dohánykiskereskedelmi-tevékenység gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel vállalkozók/vállalkozások számára meghatározott törvényi feltételek mellett átengedte, nem tekinthető a vállalkozáshoz való alapjog aránytalan korlátozásának. A korlátozás arányosságának a vizsgálata során az Alkotmánybíróság ezen túlmenően figyelembe vette azt is, hogy a panaszosok olyan áru kiskereskedelmi értékesítését végezték, amely bizonyítottan fokozott egészségügyi kockázatot hordoz, és az általa előidézett betegségek gyógyítása jelentős költségvetési terhet ró az államra. Ezen kívül a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység a kereskedelemről szóló törvény hatálya alatt is engedélyhez kötött tevékenységként került szabályozásra, azaz állami korlátozás alatt állt; az állami monopólium bevezetése (amely az európai államokban nem példa nélküli) a korlátozás szigorítását jelenti, de ezt a közérdek, és a fent megjelölt alkotmányos alapjogok védelme kellő alkotmányos súllyal támasztja alá. Tekintetbe vette továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvény keretei között – viszonylag széles körben mérlegelheti azt, hogy mit és milyen mértékben tekint a társadalomra nézve veszélyesnek, és a mérlegelés eredménye akkor tekinthető alaptörvény-ellenesnek, ha annak téves volta miatt alkalmatlan az ezt követő jogalkotás megalapozására. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben ez nem állapítható meg; a panaszosok által támadott szabályozás valós társadalmi veszélyhelyzetre reagál, felismerhetően közérdekű célokat szolgál és a vállalkozás alapjogával szemben is védendő alapjogok érvényre juttatását biztosítja. A panaszosok által támadott törvényi rendelkezések alkalmasak arra, hogy korlátozzák a dohánytermékekhez való – a korábbi szabályozás által széles körben biztosított – hozzáférést, és ezen keresztül biztosítsák az alkotmányos közérdek érvényesülését, és a vállalkozás alapjogával szemben védendő fentebb már megjelölt alapjogok érvényre juttatását.
- [32] A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv, a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az I. cikk (3) bekezdésében szereplő alaptörvényi rendelkezés sérelmét állító panaszokat is elutasította.

Budapest, 2014. július 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [33] A határozat rendelkező részével és az indokolásával is egyetértek, ugyanakkor az indokoláshoz az alábbi megjegyzéseket kívánom hozzáfűzni.
- [34] A határozat Indokolása IV. részének 4. pontja [26]–[31] bekezdéseiben egyrészt rögzíti, hogy a vállalkozáshoz való jog nem értelmezhető akként, hogy a működő vállalkozásokra vonatkozó jogszabályi környezet módosíthatatlan lenne. Ekként a határozat különbséget tesz a vállalkozáshoz és a vállalkozás gyakorlásához való jog között, megállapítva, hogy ez utóbbi nem élvez alkotmányos védelmet. Álláspontom szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének ez a helyes értelmezése.
- [35] Ugyanakkor a határozat – jobbra az Alkotmány 70/B. §-ához kötődő alkotmánybíróági gyakorlat nyomán – a foglalkozáshoz, illetve vállalkozáshoz való jog körébe vonja az ezek gyakorlásához való jogot is. Felfogásom szerint azonban, mint azt a 20/2013. (VII. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben kifejtettem, sem a foglalkozáshoz, sem a vállalkozáshoz való jog nem azonosítható a foglalkozás, illetve a vállalkozás gyakorlásához való joggal. Véleményem szerint az indokolás e ponton megbicsaklik, logikai ellentmondásba keveredik önmagával, ami feloldható lett volna az Alaptörvény XII. cikkének – konzekvens – értelmezésével.
- [36] Annak ismételt hangsúlyozás mellett, hogy a jelen határozatban foglaltakkal egyetértek, pusztán jelezni kívántam, hogy az Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági gyakorlat felhasználhatóságával kapcsolatos – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megjelenő – elvi megállapítások nem kellően következetes alkalmazása ilyen ellentmondásokat okozhat az Alaptörvény értelmezésekor. Különösképp ott jelentkezhet ez a probléma, ahol – mint a jelen esetben – az Alkotmány és az Alaptörvény közötti kontextuális egyezőség nem állapítható meg.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [37] A rendelkező résszel egyetértek, de az Indokolás egy pontját az Alaptörvény szövegével ellentétesnek látom, így azt nem tudom elfogadni, egy másik pontnál pedig az indokolás homályosságot hagy két, Alaptörvényben biztosított jog elhatárolásánál, és ehhez kiegészítést kívánok fűzni.
- [38] 1. Az Alaptörvénnyel szembenálló értelmezésnek látom az Indokolás IV. részének 4. pontjában [26]–[31] bekezdéseiben található fejtegetéseket. Ez a rész a vállalkozáshoz való jogot és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot értelmezi, és megítélésem szerint mindkét jog esetében szembe megy az Alaptörvényben megfogalmazott rendelkezéssel: a vállalkozáshoz való jogot visszametszi, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot pedig kitágítja, és ezután e torzítással mindkettőt egyetlen joggá formálja át: „foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való joggá”. Ez kitágítást jelent a foglalkozás esetében, mivel az Alaptörvény XII. cikke nem a foglalkozás gyakorlásának alkotmányos védelmét rögzíti – mint ahogy a korábban még létező munkához való jog utódként is csak a munka szabad megválasztásához való jog szerepel itt –, hanem csak a foglalkozás szabad megválasztásának jogát. Ezzel szemben a vállalkozási tevékenység esetében tágabban, a vállalkozáshoz való jogot mondja ki, és e mellé az M) cikk (1) bekezdése még alaptörvényi értéként a vállalkozás szabadságát rögzíti. Ehhez képest a határozat megidézve egy korábbi alkotmányi szabályozáson nyugvó alkotmánybíróági

döntést –, melyeket az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontja már hatályon kívül helyezett, épp azért, hogy az Alaptörvény érvényesülni tudjon – így érvel: „A vállalkozáshoz való jog annyit jelent [...], hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” Ez a megfogalmazás visszametszi a vállalkozáshoz való jogot a foglalkozás szabad megválasztásának jogára, miközben itt maga a vállalkozás gyakorlásának szabadsága kapott alaptörvényi védelmet. Ez persze szemben áll az indokolásból a már idézett összefogással a „foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való joggal”, de a kettős torzításnál fontosabb, hogy így nem lehet e jogok védelmének eltérő terjedelmét az Alaptörvény teljes kontextusában tisztázni.

[39] Megítélésem szerint a két jogot – a vállalkozáshoz való jogot, illetve a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot – a XII. cikk (1) bekezdésében való közös szerepeltetése ellenére sem lehet összefogni. Nemcsak azért nem, mert az első a vállalkozás *gyakorlásának* szabadságát mondja ki, míg a másik csak a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, hanem azért, mert az Alaptörvény kontextusa eltérő összefüggésekbe illeszti ezeket be. A vállalkozás nem egyszerűen foglalkozás, mely utóbbi mindig csak egyes szakmák (szellemi vagy fizikai) kialakult szabályai között és irányítási mechanizmusai mellett lehetséges, hanem a profitorientált piacon való önálló, saját felelősségre űzött tevékenységet jelent. Az állami szabályozás teljesen más környezetben működik a foglalkozások esetében, mint a piaci működésbe belefutó vállalkozások vonatkozásában. Épp ezért a vállalkozásokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezések, értékek és deklarációk alapvetően eltérnek a foglalkozások szabad megválasztására vonatkozóaktól. Így minden összefogás csak kölcsönösen eltorzítja e két alapvető jog alaptörvényi védelmének terjedelmét és korlátait. A vállalkozáshoz való jog és a vállalkozás szabadsága egy sor alaptörvényi értékkel és deklarációval kapott keretet, például a tisztességes gazdasági verseny keretei közötti működés kötelezettségének előírásával és a fogyasztók jogai védelmének rögzítésével [M] cikk (2) bekezdése], de ugyanígy lehet felidézni a N), az O) és P) cikkek által adott kereteket a vállalkozási tevékenység korlátozhatóságára. Mindezek a foglalkozás szabad megválasztásához való jognál fel sem merülnek, vagy ha egyes esetekben igen, akkor is teljesen más aspektusokban, így a közös alapjoggá összefogásban ezek az eltérések eltorzulnak. Megítélésem szerint tehát e kettőt el kell választani az alkotmánybírósági értelmezésekben, mert csak így lehet megfelelően értelmezni, és ezeket különként kell mindig az Alaptörvény eltérő összefüggéseibe behelyezni. Pl. a foglalkozás szabad megválasztásához való jog esetében így elválasztva bukkanhat csak fel, hogy ez a jog mint generális fő szabály áll a közhivatal viseléséhez való jog speciális rögzítése mellett, mely a közszférára és az államhatalom gyakorlására tekintettel kapott külön megfogalmazást, és így itt olyan korlátot is, mely általánosságban nem áll a többi foglalkozás esetében (ti. a párttagság esetében való lehetséges korlátozást). Ezzel a kiszabadítással látható, hogy a közhivatal viseléséhez való jog tartalmilag a közhivatal szabad megválasztásához való jogot jelenti, és ezt nem lehet a közhivatal gyakorlásához való jogként értelmezni. (Vagyis ez nem vállalkozás, hanem egy speciális foglalkozás.)

[40] Párhuzamos indokolásom első pontját összegezve tehát problémásnak látom a határozat indokolását azzal, hogy a vállalkozáshoz való jogot és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot összemossa, és ezzel mindkettőt eltorzítja.

[41] 2. Az indokolás homályosságaként jelzett másik kifogásom arra vonatkozik, hogy a tulajdon jog alaptörvényi védelmének terjedelmét nem határolja el egyértelműen a vállalkozási jogtól az Indokolás [24] bekezdésében. Az elhatárolásnak ez a hiánya tisztázatlanul hagyja az alkotmányjogi panaszokat benyújtó indítványozók előtt, hogy mikor hivatkozhatnak esetleges tulajdoni sérelmükre, és mikor ez már nem megfelelő, és már a vállalkozáshoz való joguk a megfelelő hivatkozási alap. A határozat indokolásának megítélésem szerint elvi szinten rögzíteni kellett volna, hogy ha a tulajdon profitorientált működtetése merül fel, akkor ez már nem illeszthető be a tulajdon alaptörvényi védelmének kereteibe, hanem erre ott áll a vállalkozáshoz való jog, illetve ennek megerősítésére a vállalkozás szabadságának alaptörvényi értéke. Ezzel az elvi deklarálással elkerülhetnénk a jövőben, hogy a panaszosok a profitorientált tulajdon-működtetés közbeni sérelmüket is mint a tulajdon sérelmét állítsák a középpontba, és ezzel érveljenek, miközben az Alaptörvény ezt a tevékenységet – a korábbi Alkotmánytól jórészt eltérő tartalommal – más összefüggésekbe helyezve szabályozta.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] A határozat Indokolását az alábbiakkal kívánom kiegészíteni:
- [43] Alapjogi megközelítésből nézve, következményeit tekintve nézetem szerint nem ítéltető meg azonosan egy adott foglalkozás (vállalkozás) gyakorlása feltételeinek szigorítása azok szempontjából, akik még nem gyakorolják azt, azokhoz képest, akik az adott foglalkozás üzöi, illetve vállalkozás folytatöi. Más ugyanis egy konkrét foglalkozás gyakorlásához való jogosultság megszerzésének megnehezölése, mint a már gyakorolt foglalkozás (vállalkozás) folytatása lehetőségének megszűnése. Az előbbi esetre feltétel nélkül igaz a határozat indokolásának azon megállapítása, hogy senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás gyakorlásához, illetve, hogy e tekintetben egyetlen követelmény, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A már működő vállalkozás tovább folytatásától való elesés lehetősége viszont a vállalkozás általános értelemben vett szabadságának erőteljes korlátozását jelenti, amit az ügybeni esetben tovább fokoz az a körülmény, hogy a koncessziós keretszám meghatározottsága több korábbi dohánykereskedelemmel foglalkozó vállalkozót – még ha azok személye a pályázat lehetősége folytán előre nem is határozható meg – bizonyosan elzár ennek a konkrét vállalkozásnak további gyakorlásától.
- [44] A keretszám meghatározottsága az állami monopólium kialakításával összefüggésben a jelen esetben a közérdek okán önmagában nézve alkotmányosan igazolható, de ez nézetem szerint kizárólag azért nem jelenti az alapvető jog lényeges tartalmának alkotmányjogilag tilalmazott sérelmét, mert a dohánykereskedelmi tevékenység olyan általános kereskedelmi-szakmai tudással és tapasztalattal párosul, melynek birtokában a feltételek szigorúbbá válása (és a keretszám meghatározása) miatt e tevékenységet már folytatni nem tudó vállalkozó számára más hasonló (kereskedelmi jellegű) tevékenységre történő áttérés nem válik megvalósíthatatlanná; azaz magának a vállalkozói tevékenységnek (életformának) megtartása nem ütközik elháríthatatlan, illetve méltánytalanul súlyos akadályba.
- [45] Ennek kapcsán hangsúlyozandónak tartom, hogy nem minden vállalkozás olyan természetű, ahol az áttérés viszonylag könnyebben, a vállalkozói egzisztencia mintegy végleges feladása nélkül megvalósítható, vagy ahol az adott foglalkozással való felhagyás nem jár együtt a már megszerzett tapasztalat és tudás hasznosítása lehetőségének elenyészésével. Így noha az államnak valóban joga van magánfoglalkozásként üzött tevékenységeket monopolizálni, vagy kellően igazolható alkotmányi indok alapján azok tekintetében akár kontingenseket is megállapítani, mindig különleges figyelmet kell azonban fordítania arra, hogy a már gyakorolt foglalkozásról, vállalkozásról másra történő áttérés reális megvalósulásának lehetőségét nyitva hagyja, illetve az érintett foglalkozással kapcsolatos beavatkozásnál a sajátos körülményeket messzemenően szem előtt tartsa. Csak az ily módon történő beavatkozás tekinthető az alapjog lényeges tartalmát nem sértő jellegűnek és a jogállamiság követelményeivel összeegyeztethetőnek.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [46] A többségi határozatnak a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatos IV. rész 4. pontjához (Indokolás [26]–[31] bekezdéseikhez) az alábbi megjegyzéseket fűzöm:
- [47] 1. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése kimondja: „Magyarország gazdasága az értéktéremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. Az alaptörvény-javaslatnak a cikkhez kapcsolódó indokolása szerint a gazdaságnak ez a két alapértéke „egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá a nemzet felemelkedéséhez”.
- [48] A vállalkozás jogát a fenti elvhez kapcsolódóan, de immár alanyi alapjogként a XII. cikk biztosítja. Az Indokolás a jog mögöttes (érték)tartalmára a következőkel hívja fel a figyelmet: „Az Alaptörvény mindenki számára adottnak tételezi azt a lehetőséget, hogy maga döntsön arról, mely hivatás gyakorlásával kívánja – a megfelelő ismeretek birtokában, a hivatás gyakorlásához szükséges feltételek teljesítése mellett – képességeit kibontakoztatni

és a megélhetéshez szükséges javakat elérni. Ugyancsak elismeri az arra való jogot, hogy bárki önállóan vagy másokkal társulva *vállalkozási formában végezze a fenti tevékenységeket*, vegyen részt a gazdasági életben.”

- [49] Az Alaptörvény tehát a vállalkozás szabadságát és a vállalkozáshoz való jogot – mind a vállalkozó egyének, mind pedig egy prosperáló nemzetgazdaság – védelme érdekében kiemelt értéknek ismeri el. Erre tekintettel – egyébként az Alkotmánybíróságnak a korábbi Alkotmányon alapuló vonatkozó joggyakorlatával összhangban – egyetértek a határozatnak azzal a megállapításával is, hogy a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.
- [50] 2. A határozat szerint „a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az *Alaptörvény rendelkezéseivel*, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – *szabadon dönthet* arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé”.
- [51] Ezzel a megállapítással annyiban tudok egyet érteni, amennyiben a *szabad döntés* joga a törvényhozót ténylegesen csak az „*Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban*”, köztük a vállalkozáshoz való joggal összhangban illeti meg; azaz bármely gazdasági tevékenység kizárólagos állami körbe vonása esetén az I. cikk (3) bekezdése szerint vizsgálni kell az alapjog-korlátozás megengedhetőségét az adott esetben. E tekintetben végső soron azonos állásponton vagyunk a határozat többségi indokolásával, hiszen ha a határozat hivatkozott megállapítása nem ezt az értelmet hordozná, akkor az Alkotmánybíróság nem tartotta volna szükségesnek lefolytatni az I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási vizsgálatot az elbírálás során.
- [52] 3. A többségi határozat indokolása a vállalkozáshoz való alapjog korlátozhatóságának értelmezésekor ismerteti a – személytaxi szolgáltatás céljára használt járművek számának korlátozásával kapcsolatos – 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) kialakított teszt részleteit, amely a vállalkozáshoz való jog esetén megkülönbözteti a gyakorlás korlátozását és a szabad megválasztás korlátozását, az utóbbin belül pedig annak szubjektív (alanyi) korlátozásait és objektív (tárgyi) korlátozásait.
- [53] A többségi indokolás az Abh. által felállított vizsgálati mércét elfogadva a támadott törvényi rendelkezések szerinti korlátozást szubjektív korlátnak minősíti, arra hivatkozással, hogy „[s]em a panaszosok, sem más nincs tehát elzárva attól, hogy eredményes pályázat esetén – a trafiktörvény törvényi rendelkezéseinek megfelelően – ezt a vállalkozási tevékenységet gyakorolja”.
- [54] Az Abh. fogalmi rendszerében „[a] szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát *objektív*). [...] A tárgyi korlátok megítélésénél figyelemmel kell lenni arra is, hogy mivel itt alapjog teljes elvonásáról van szó, ez az eszköz nem alkalmazható versenyszabályozásra. Különösen nem szolgálhat a *numerus clausus* a szükségletek megtervezésére. Egy ettől függő engedélyezési rendszer ugyanis valóban a terv- és nem a piacgazdaság eszköze. [...] A vizsgált ügyben például a taxis vállalkozás gyakorlását korlátozzák a kaucióra és az autó állapotára, vizsgáztatására stb. vonatkozó előírások; alanyi korlát a vizsgakötelezettség; *tárgyi*, azaz a *vállalkozni kívánó személyi tulajdonságaitól* teljesen *független* korlát a *kiadható engedélyek számának meghatározása*.”
- [55] Amennyiben a többségi határozat fenntartotta az Abh. vizsgálati mércéjét, annyiban alaposabban meg kellett volna fontolni a jelen ügyben vizsgált korlátozás elhelyezését az Abh. fogalmi rendszerében. A nem szubjektív (alanyi), hanem objektív (tárgyi) korlátként történő minősítés melletti érv, hogy a szabályozás alapján hiába felel meg a vállalkozó képzettségi, szakmai, tárgyi előírásoknak, feltételeknek, *döntése ellenére* nem tudja az adott vállalkozási tevékenységet folytatni, ha az állam nem köt vele koncessziós szerződést.
- [56] Az Abh. szerint pedig az ilyen objektív (tárgyi) korlátokra szigorú szükségesség-arányosság tesztet kell alkalmazni: „A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. [...] Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett *numerus clausus* éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.”
- [57] 4. Egyetértek a többségi határozat indokolásával abban, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység vállalkozási tevékenység folytatásának minősül, s mint ilyen az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt

vállalkozáshoz való alapjog védelmi körébe tartozik; továbbá, hogy az említett alapjog az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján korlátozható.

- [58] Elfogadom azt a megállapítást is, amely szerint az egészséghez való jog [XX. cikk] és a gyermekek megfelelő testi fejlődéséhez szükséges védelemhez való joga [XVI. cikk] – különösen is a fiatalkorúak egészségének a védelme – olyan alkotmányos cél, amelynek védelme indokolhatja a vállalkozáshoz való jog korlátozását a dohánytermékek kiskereskedelme vonatkozásában.
- [59] Az alapvető jog korlátozásának azonban meg kell felelnie az I. cikk (3) bekezdésében foglalt további feltételeknek is: így arra – többek között – a *feltétlenül szükséges mértékben* kerülhet sor.
- [60] Az indítványozók szerint – ahogy a határozat is idézi – „még vélhetően megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség-arányosság követelményének, hogy dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység – fő szabály szerint – nemzeti dohányboltban folytatható, azonban a fiatalkorúak egészségének a védelmét semmilyen módon nem szolgálja a panaszosok szerint az állami monopólium bevezetése”. Tehát az indítványozók szerint egy alternatív, a vállalkozáshoz való jogot kevésbé korlátozó szabályozási megoldás lehetne az, hogy ugyan nem általános jellegű kiskereskedelmi üzletben, hanem csak speciális – jogszabályban előírt akár számos működési feltételnek megfelelő – üzletben értékesíthető dohánytermék, de a dohánytermékek kiskereskedelmét az állam nem vonja kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe majd adja koncesszióba korlátozott számú pályázónak.
- [61] A többségi határozat indokolása ezzel szemben az alapjog-korlátozási vizsgálat szükségesség elemét rendhagyó módon értelmezte, ugyanis a korlátozás alkotmányos célja mellett elegendőnek tekintette annak igazolását, hogy a választott szabályozási megoldás nem nyilvánvalóan alkalmatlan a cél elérésére:
 „Tekintetbe vette továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy a *törvényalkotó* – az Alaptörvény keretei között – viszonylag *széles körben mérlegelheti* azt, hogy mit és milyen mértékben tekint a társadalomra nézve veszélyesnek, és a *mérlegelés eredménye akkor tekinthető alaptörvény-ellenesnek, ha annak téves volta miatt alkalmatlan az ezt követő jogalkotás megalapozására*. Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben ez nem állapítható meg; a panaszosok által támadott szabályozás valós társadalmi veszélyhelyzetre reagál, felismerhetően közérdekű célokat szolgál és a vállalkozás alapjogával szemben is védendő alapjogok érvényre juttatását biztosítja. A panaszosok által támadott törvényi rendelkezések alkalmasak arra, hogy korlátozzák a dohánytermékekhez való – a korábbi szabályozás által széles körben biztosított – hozzáférést, ezen keresztül az alkotmányos közérdek érvényesülését, és a vállalkozás alapjogával szemben védendő fentebb már megjelölt alapjogok érvényre juttatását.”
- [62] Ez az alapjog-korlátozás vizsgálati módszer általánosságban is veszélyezteti a vállalkozáshoz való jognak mint alapvető jognak a védelmi szintjét, anélkül, hogy – álláspontom szerint – kellőképpen meggyőző indokokat szolgáltatna az Alaptörvény szövegétől, továbbá az azzal összhangban álló korábbi Abh.-ban megfogalmazott vizsgálati szempontrendszerrel való eltérésre, ezért ezzel az értelmezési kerettel nem értek egyet.
- [63] A többségi határozat azáltal, hogy a korábbi, illetve alternatív – fogyasztóvédelmi jellegű – szabályozási megoldások megfelelőségének vizsgálatát teljességgel mellőzte, és azt a „törvényalkotó felelősségi körébe eső mérlegelési döntés”-nek minősítette, álláspontom szerint nem végezte el megfelelő körültekintéssel az I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási vizsgálatot: a korlátozás *mértékének feltétlen szükségessége* nem nyert érdemi értékelést.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

- [64] Nem értek egyet a többségi elutasító határozattal, véleményem szerint a trafiktörvény több tekintetben is alaptörvény-ellenes.
- [65] A többségi határozatban foglaltakkal csupán annyiban értek egyet, hogy az állami dohánymonopólium bevezetése nem alaptörvény-ellenes; abban viszont nem, hogy a választott módja ne lett volna az.
- [66] Azt is el tudom fogadni, *cum grano salis*, hogy a *meglévő és bevezetett üzlet* folytatása nem áll tulajdoni védelem alatt – általában. De való igaz, hogy a bevezetett üzlet neve és *goodwill*-je vagyoni érték, mint ilyen az általam javasolt tulajdoni teszt [lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvélemény – takarékszövetkezetek] alapján – csak a jogosulton múlik a jog fennmaradása – a tulajdonvédelem nem vethető el feltétlenül. Az üzleti, illetve cégnév és a vele járó ismertség (Brachfeld, Balázs, Fleischer, Glázner, Gundel), vevőkör komoly vagyoni érték. Ez ugyan vitatható, a fő alkotmányjogi kérdés mégsem ez – mert ez csak az üzletek egy kisebb részét érinti – hanem az Alaptörvény XII. cikke, a *vállalkozás szabadsága*.
- [67] A trafiktörvény korlátozza a panaszosok foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. Álláspontom szerint ez a korlátozás nem szükséges, de még ha a szükségességét elfogadjuk, akkor is mindenképpen aránytalan.
- [68] A foglalkozás szabadsága
- [69] A foglalkozás szabad megválasztása és újráválasztása vagy gyakorlása – mert az utóbbi nélkül nincs értelme a szabadságnak – alapvető jog. A foglalkozás választásának szabadsága azonos a gyakorlásának szabadságával. Védett tárgya minden társadalmilag elfogadott jövedelemszerző tevékenység, amely az egyén és családja megélhetését biztosítja. Mivel az Alaptörvény szerint senkinek nincs joga ahhoz, hogy a társadalom eltartsa, illő alkotmányban biztosítani az önálló jövedelemszerzés jogát. A foglalkozás gyűjtőfogalom: benne van minden, amivel az emberek rendszeres, megélhetést biztosító jövedelemre tehetnek szert: tehát a vállalkozás, (saját tőke és munka), a nem önálló tevékenység (foglalkoztatási viszony), valamint az önálló tevékenység (mint szabadfoglalkozásúak), hogy csak a legfontosabbakat említsem.
- [70] Nem tartom elfogadhatónak azt az érvet, amely szerint nem sérült a panaszosok joga, mivel *más vállalkozási tevékenységet* az eddigi trafikosok továbbra is folytathatnak. Ezek szerint a foglalkozás szabadsága nem védi a már választott foglalkozás folytatását, hanem csak azt, hogy valakinek egyáltalán legyen foglalkozása. De ha van neki, akkor ez a foglalkozás egy *bizonyos* foglalkozás – halász, vadász vagy kritikai kritikus –, és akkor vagy azt kell védeni (amit a többségi határozat érvelése szerint nem lehet) vagy nincs joga semmilyen foglalkozáshoz, azaz nincs foglalkozáshoz való joga.
- [71] A vállalkozás szabadsága a foglalkozás szabadságának egyik esete: amikor a vállalkozás a foglalkozás. A foglalkozás szabadsága, ahogyan említettem, az egyén gazdasági létezését („egzisztenciáját”) biztosító minden (társadalmilag elfogadott, de legalább jogilag nem tiltott) jövedelemszerző tevékenység alapjogi védelme, függetlenül jogi formájától. A vállalkozás alapjogi értelemben önállóan (nem munka- vagy szolgálati viszonyban) folytatott foglalkozás, amelynek jogi formája az alapjogi védelem szempontjából közömbös. A lényeg, hogy a tevékenység megfeleljen az általános foglalkozás-fogalomnak, tehát egyén vagy egyének megélhetését biztosító jövedelemszerző tevékenység legyen. A dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozó üzletek (trafikok) jövedelméből élők e meghatározás szerint biztosan a foglalkozás szabadsága védelmi körébe tartoznak.
- [72] A panaszosok alapjogi sérelme abban áll, hogy a támadott jogi szabályozás következtében nem folytathatják tovább foglalkozásukat, mivel a trafiktörvény a foglalkozásuk gyakorlását lehetetlenné tette. A trafiktörvény alapjogukat korlátozta, mert a tény, hogy az eddig-trafikosok folytathatnak, ha tudnak más vállalkozást is vagy választhatnak más foglalkozást, ugyanaz, mintha egy ember orvosi foglalkozástól eltiltását nem tekintenék a foglalkozás szabadsága megsértésének, mondván, alapjoga nem sérült, mert választhat magának más foglalkozást, lehet pl. trafikos. A foglalkozás szabad megválasztása magában foglalja a már megválasztott foglalkozás – itt dohánytermék-kiskereskedelem – folyamatos újráválasztását, és ezzel a gyakorlását is. A többséggel ellentétben szerintem nekik (azaz a dohánytermék-kiskereskedőknek) igenis alkotmányos joguk volt a foglalkozásuk gyakorlására és folytatására – ha egyszer ezt a foglalkozást választották. A trafiktörvény ezt zárta ki azzal, hogy *ex lege* megszüntette foglalkozásuk gyakorlásának jogi feltételét.
- [73] A panaszosok alapjog-korlátozása kettős.
- [74] Azzal, hogy a trafiktörvény 25. § (7) bekezdésében a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kereskedelmi Törvény) 1. §-át megváltoztatva, a dohánytermék-kiskereskedelmet kivette a Kereskedelmi Törvény hatálya alól, a trafiktörvény eleve megszüntette az addigi összes trafik (és nem trafik) dohánykereskedelmi engedélyét, úgy, hogy még nagyjából tíz hónapig folytathattak dohánytermék kiskereskedelmet.

- [75] A másik korlátozás, hogy az új koncessziós rendszerben az előtte meglévőhöz képest, nagyjából harmadára csökkent a dohányboltok engedélyezett száma, a trafiktörvény 6. §-a alapján. Ezért eleve nem juthatott volna trafik-koncesszióhoz, a korábban trafikot működtetők nagy része (mintegy kétharmada).
- [76] A többségi határozat szerint az alapjog-korlátozás szükséges és arányos. Mindkettőt vitatom.
- [77] A dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumát – mint említettem – szerintem sem ütközik az Alaptörvénybe. Ugyanakkor ebből nem következik, hogy a panaszosok ne folytathatták volna foglalkozásukat. A dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumát – pontosabban az ezen alapuló koncessziós rendszert – a többség az egészség, kivált a fiatalok egészségének védelmével igazolja (elfogadva a törvény hivatalos célját). Ennek érvelésében fontos szerepe van, hiszen így a panaszosok alapjogával egy másik alapjogi erejű értéket állít szembe. Ez az érvelés szerintem nem elég a panaszosok alapjoga korlátozásának igazolására. A szükségesség csak akkor lenne elfogadható, ha a deklarált cél – a fiatalság megvédése a dohányzás ártalmaitól – csakis az állami monopóliummal volna elérhető. Ez esetben is csak akkor, ha a célt alapjogvédelemmel egyenértékűnek fogadjuk el.
- [78] A korlátozás szükségessége
- [79] Az alapjog korlátozása akkor szükséges, ha igazolható, hogy a jogi norma ésszerű célja nem érhető el enyhébb alapjog-korlátozással, mint a normában található. A korlátozás szükségességét a többség azzal indokolja, hogy a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliuma indokolt volt, miért is a korlátozás – a meglévő trafikok számának durván harmadára csökkentése – maga is indokolt volt. Ez szerintem, legalább két okból nem helytálló.
- [80] Először, a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumát nehéz alapjogi vagy vele azonos értékű alkotmányos értékekkel indokolni. Abban ugyanis egyetértés van a szakirodalomban, mondhatni ősidők óta, hogy a dohánymonopólium indoka fiskális, azaz az állami bevételek növelése vagy biztosítása. Az állami dohány (ezen belül a trafik-) monopólium ugyanis a törvényhozás és a szakirodalom szerint is alapvetően állambevételi célokat szolgált, ahogyan az ott 1784 óta létező osztrák dohánymonopólium magyarországi bevezetése is az abszolutizmus idején. (Mariska Vilmos: Az államgazdaságtan tankönyve. 1905. 86 skk.) A fiskális célok azonban nem alapjogi értékű célok.
- [81] Az is igaz, különben, hogy az állam fiskális érdekeit eddig is a dohánytermék jövedéki terméké minősítette [a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 3. § (2) bekezdés g) pont] védte, amely a koncessziós rendszerrel együtt változatlanul fennmaradt. Ebből viszont arra kell következtetnünk, hogy a koncessziós rendszer bevezetését az állam fiskális érdeke nem igazolhatja, mert a jövedéki szabályozás továbbra is védi, mint addig. De nem igazolhatja, a fiatalok egészségének védelme – melynek a többség nagy jelentőséget tulajdonít –, mert az anyagi jogi szabályok (korlátár) nem változott. A fiatalok egészségvédelme a már meglévő hatósági előírások [a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 1. pontja – amíg hatályon kívül nem helyezték] betartásának hatékony ellenőrzésével megvalósítható lett volna. Elképzelhető, hogy a nemzeti dohányboltokban a tiltó szabályok betartása jobban ellenőrizhető, de erre nem ez az egyetlen és elkerülhetetlen megoldás.
- [82] Tehát szerintem a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumának bevezetése nem alaptörvényellenes, de nem igazolhatja a panaszosok jogának megsértését két okból sem. Egyrészt, mert indokának („céljának”) nem tekinthető alapjog védelme vagy alkotmányos érték, amely másként ne lenne védhető, vagyis amelyhez elkerülhetetlenül kellene a törvényhozónak alapjogot korlátozni. Másrészt azért nem, mert ha a koncessziós rendszer bevezetése a dohánytermék-kiskereskedelemben indokolt is volt, akkor sem kellett volna úgy bevezetni, hogy a panaszosok alapjogát sértse. A koncessziós rendszer bevezetésének nem kellett szükségképpen együtt járnia a panaszosok foglalkozásból való kizárásával.
- [83] A korlátozás arányossága
- [84] A vizsgált korlátozás akkor arányos, ha szükségesnek tekintendő célja eléréséhez, a cél eléréséhez indokoltan korlátoz alapjogot. Ez akkor állapítható meg, ha a korlátozással elérendő cél – jogi állapot – a korlátozott alapjog sérelménél nagyobb súlyú (értékesebb) indoka van. Ilyen az egyes emberek egészségének védelme. Ez igazolja például a dohányzási tilalmat a vendéglátásban – éppen a vállalkozás szabadsága rovására.
- [85] Az állami dohány-kiskereskedelmi monopólium bevezetése – feltéve, amit nem tartok igaznak, hogy szükségesnek fogadható el – akkor sem lenne arányos. Ahogyan említettem, a dohány-monopólium bevezetése nem ütközik az Alaptörvénybe, de nem is igazolhatja egy alapjog korlátozását. Ezért ettől függetlenül kell megítélni, arányos-e a panaszosok alapjogának korlátozása. Az eredmény különben ugyanaz, mintha a korlátozás szükséges lenne.

- [86] A dohánytermék-kiskereskedelem szabályainak változtatásából ugyanis nem következik, hogy a panaszosok ne folytathatták volna trafikos-tevékenységüket. Másképpen szólva, a trafiktörvény célja (az ifjúság védelme és az állami bevételek) megvalósítható lett volna a panaszosok alapjogainak aránytalan – egyáltalán bármilyen – korlátozása nélkül. A trafiktörvény választhatott volna olyan megoldást, amely tiszteletben tartja a panaszosok alapjogait. Ennek egyszerű módja lett volna, ha kötelezővé (illetve alanyi joggá) teszi a koncessziók kiadását a már meglévő dohányboltok működtetőinek, amennyiben megfelelnek az új szabályoknak. A dohánytermékek kereskedelmének állami monopóliumát úgy is be lehetett volna vezetni, hogy a meglévő árusítók helyek (különösen a kifejezetten dohányüzletek) eleve koncesszióra jogosultak lettek volna, ha teljesítenek bizonyos árusítási feltételeket. Hosszabb ideje (pl. öt éve) fennálló üzleteknél aligha lehet kétséges, hogy van kellő forgalmuk, így fennmaradásuknak gazdasági oka is van. A gazdaságtalan – vevőkörrel, azaz piaccal nem rendelkező – trafikokat pedig monopóliumként sem lehet fenntartani, amíg vállalkozásként működnek.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

- [87] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [88] 1. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 12. § (1) bekezdés I) pontját, valamint a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: trafiktörvény) 2. §-ának alkotmányellenességét meg kellett volna állapítania, s ennek megfelelően e törvényi rendelkezéseket – *ex tunc* hatállyal – meg kellett volna semmisítenie.
- [89] 2. Nézetem szerint a jelen ügy által felvetett alkotmányjogi probléma – a jogalkotói alapjog-korlátozás indokoltságának érdemi alkotmánybíróági felülvizsgálata – analógiát mutat a szövetkezeti hitelintézetek kényszerintegrációját megvalósító törvény szerintivel [lásd a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot], így jelen különvéleményem alapjául az abban az ügyben hozott határozathoz fűzött különvéleményem szolgál.

II.

- [90] 1.1. Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése értelmében „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.
- [91] 1.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított szükségességi-arányossági teszt alapján „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy

ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

- [92] Hangsúlyozom, hogy az alkotmányértelmezés során az Alkotmánybíróság szükségszerű, a jogalkotói mérlegeléstől független értelmezési autonómiával rendelkezik annak megítélésében, hogy valóban valamely másik alapjog érvényesüléséhez szükséges-e a jogkorlátozás, illetve létezik-e olyan alkotmányos cél vagy indok, amely elkerülhetetlenné teszi az alapjog-korlátozást.
- [93] 2.1. Egyes kivételes esetekben az Alkotmánybíróság a szükségesség fennállásának vizsgálata során teret engedett a fent ismertetett általános alapjogi tesztnél enyhébb mérce alkalmazásának is. E szerint: „[a]lkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, [...] nem elkerülhetetlenül szükséges, [...] a korlátozás által elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [pl.: 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 227.]. Nézetem szerint még ennek az enyhébb alapjog-korlátozási tesztnek sem felelnek meg a támadott törvényi rendelkezések vállalkozáshoz való jogot korlátozó szabályai. Ennek elsődleges oka az, hogy a határozat többségi indoklásához képest – az alapjog-korlátozó rendelkezések vizsgálatakor – más állásponton vagyok az alapjog-korlátozásra vonatkozó bizonyítási kötelezettség megosztásának alakulásáról.
- [94] 2.2. Ahogy fent már rámutattam az alapjogi teszt alkalmazása során – kivételesen – hangsúlyt kaphat a „nyomós közérdekre” való hivatkozás is. A tulajdonhoz való joggal, még inkább a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben a „nyomós közérdekre” hivatkozó jogalkotó maga köteles ennek fennállását bizonyítani. És pedig – álláspontom szerint – úgy, hogy annak közvetlennek és reálisnak kell lennie. Jelen esetben a nyomós közérdek fennállását nem tudta bizonyítani a törvényalkotó. Csupán emlékeztetek arra, hogy már több – így legutóbb a 26/2013. (IX. 30.) AB határozathoz fűzött – különvéleményemben nyomatékosan hangsúlyoztam azt, hogy – a 2007 óta kirajzolódó alkotmányértelmezési gyakorlat alapján is kimutathatóan – a jog-, illetve a törvényalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének bizonyítása, és különösen így van ez a vállalkozáshoz való jog kapcsán, amelynek a korlátozásához – fő szabály szerint – nem elfogadható a közérdekűségi megfontolásokra való hivatkozás.
- [95] 3. Jelen ügyben alapvető jelentősége van annak, hogy az alapjog-korlátozásnak van-e alkotmányos indoka. A trafiktörvény preambuluma megjelöli a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység törvényben megjelenő korlátozásának, a korábbi szabályozáshoz képest szigorúbb rendelkezések bevezetésének a törvényalkotó által meghatározott indokait. A törvényalkotó célja az volt, hogy visszaszorítsa a fiatalok dohányzását, s ennek érdekében korlátozta a dohánytermékek széleskörű kiskereskedelmi beszerezhetőségét, megjelenítését.
- [96] Még egyszer hangsúlyozom: ez a cél (mint közérdekű cél) törvényben (annak is a preambulumban) került rögzítésre, amely a határozat többségi indoklása szerint alkotmányos céllá, értékke nemesült. Emellett azonban a határozat többségi indoklása az alaptörvény több rendelkezését is olyan „értékhardozókként” említi, amelyek e „nyomós közérdek” szolgálatában alkalmasak lehetnek a támadott törvényi rendelkezésekben megfogalmazott jogkorlátozások szükségességének az alátámasztására. Ezek különösen: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [XV. cikk (5) bekezdése]; „[m]inden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. [XVI. cikk (1) bekezdés]; „[m]indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”. [XX. cikk (1) bekezdése]
- [97] A határozat többségi indoklása szerint az iménti bekezdésekbe foglalt, az államot terhelő alkotmányos kötelezettségek teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogi korlátozás alkotmányosságának első feltételét képező szükségesség a vizsgált esetben fennáll.
- [98] A határozat többségi indoklása szerint ugyanis „a dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének állami monopóliumba vételéhez nyomós közérdek fűződik, amelyet egészségügyi okok igazolnak, mint a fiatalok dohányzásának a visszaszorítása, ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép- és hosszútávon való javítása.” Nézetem szerint, ha konszenzus lenne az alapjog-korlátozás indokának elfogadottságában, akkor sem lehetne – logikai kapcsolat híján – kimutatni azt, hogy a törvényhozó által alkalmazott eszköz alkalmas a kitűzött cél elérésére, mivel a dohányzás egészségre gyakorolt káros hatása nyilvánvalóan és önmagában nem csökken attól, hogy állami monopóliummá vált a dohánytermékek kiskereskedelme és csak koncesszióval rendelkezők végezhetik e tevékenységet.

- [99] Álláspontom szerint e körben különös jelentőséget kellett volna tulajdonítani annak a ténynek, hogy a vitatott rendelkezések elfogadásakor is hatályos (fogyasztóvédelmi) jogkövetkezményekhez képest nem alkotott újat a törvényhozó. Ez a közérdekűségi (a fiatalok dohányzásának visszaszorítására vonatkozó) érvelés akkor lenne a szükségesség vizsgálatának körében elfogadható, ha a jogalkotó új, a korábbinál hatékonyabb elemmel bővítette volna a szankciós eszköztárat.
- [100] 4. Álláspontom szerint – mint fentebb is írtam – azonban önmagában nem elég egy-egy absztrakt alaptörvényi rendelkezés megjelölése ahhoz, hogy „nyomós közérdekből” valamely alapjog korlátozására kerülhessen sor. Úgy vélem az alapjog-korlátozást indokoló – alaptörvényi normában is testet öltő – „nyomós közérdeknek”, pontosabban szólva e „nyomós közérdek” veszélyeztetettségének közvetlennek, reálisnak, bizonyíthatónak, de legalábbis valószínűsíthetőnek és elkerülhetetlennek kell lennie. Ha nem így lenne (ha nem támasztanánk ezt a kritériumot), úgy gyakorlatilag pusztán a – közelebbről meg nem határozott (meg sem határozható) – absztrakt alaptörvényi rendelkezésekre visszavezetett törvényi deklarációk jelenthetnék a konkrét alapjogok korlátozásának az alapját. Jelen esetben is ez történt. Egyáltalán nem biztos például, hogy az egyes helyeken nehezebben hozzáférhető új, ám a korábbiaknál szembetűnőbb dohánytermék kiskereskedelmi egységek miatt éppen nem nő-e meg az államilag nem vagy alig szankcionálható feketekereskedelem; hogy a 18 éven aluliak különösebb akadályok nélkül juthatnak hozzá a dohánytermékekhez; vagy, hogy az eddigi szakértelmet leváltó új, koncesszióval rendelkező engedélyesi réteg megjelenése pozitív hatást gyakorolna akár a közegészség védelmére, akár a piacra. Ha tehát az elérni kívánt – a határozat többségi indokolása szerint az Alaptörvényben tételezett – célokra és indokokra vetítjük a támadott törvényi rendelkezésekben megjelenő alapjog-korlátozást, úgy inkább az bizonyítható, hogy a szabályozás inkább diszfunkcionális eredményekre vezet, mintsem, hogy a kitűzött és nyomós közérdekkel nem bizonyított alkotmányos célok és értékek megvalósulnának.
- [101] 5. A mostani határozatnak távolabbra mutató jelentősége is van. Felveti ugyanis annak a veszélyét, hogy az alapjog-védelem a jövőben elveszítheti a reális alaptörvényi alapjait azáltal, ha pusztán törvényi szinten (vagy törvény preambulumban) deklarált célkitűzéseket is alkotmányos értékekké emelünk, illetve azzal, hogy az alapjogok korlátozásának szükségességéhez megelégszünk egy közelebbről nem is vizsgált alaptörvényi deklarációval.
- [102] Mindezekre figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését tartottam volna indokoltnak.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1124/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3195/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Kovács Péter, dr. Salamon László és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András, dr. Kiss László és dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.37.178/2014/3.számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Együtt – a Korszakváltók Pártja (székhelye: 1123 Budapest, Alkotás utca 17–19.,) és a Párbeszéd Magyarországért Párt (székhelye: 1052 Budapest, Párizsi utca 6/b. VI. emelet 1/a.) indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 1. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján a Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. számú végzésével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelynek keretében kérték, hogy az Alkotmánybíróság a támadott végzést – a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 91/2014. számú határozatára is kiterjedően – semmisítse meg, mivel az ellentétes az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáson való részvételhez való joggal.
- [2] 2. A Kúria Knk.IV.37.178/2014/3. számú határozata helybenhagyta az NVB országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában született 91/2014. számú – a hitelesítést megtagadó – határozatát. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon?” Az NVB a határozatában megállapította, hogy a kérdés az Országgyűlés által 2014. február 6. napján elfogadott a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvényben beiktatott nemzetközi szerződésben foglalt egyes kötelezettségeket érinti. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. A Nemzeti Választási Bizottság irányadónak tekintette az Alkotmánybíróság 35/2007. (VI. 6.) AB határozatában (ABH 2007, 421.) kifejtett álláspontját, s ezzel összhangban megállapította, hogy az Alaptörvény fent idézett rendelkezésének célja annak megelőzése, hogy népszavazásra kerüljön olyan kérdés, amelynek következményeként lehetetlenné válna valamely vállalt nemzetközi kötelezettség végrehajtása. Az NVB határozata idézte az Egyezmény 1. cikk 1. pontját, 9. cikkét és utalt arra, hogy érvényes és eredményes népszavazás az Egyezmény egészét érintve, az abban foglalt kötelezettségek (új atomerőmű blokkok építése, a Paksi Atomerőmű teljesítménye fenntartásának és fejlesztésének finanszírozásához nyújtott kölcsönszerződés megkötése) teljesítését akadályozná meg.
- [3] A Kúriához az indítványozók nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet az NVB határozata ellen. Ebben kifejtették, hogy az Egyezmény 1. cikk 1. pontja csupán a felek együttműködési kötelezettségét rögzíti, nem tartalmaz valamely konkrét beruházás megvalósítására vonatkozó kötelezettséget. Mivel a magyar állam kötelezettséget nem vállalt a beruházás megvalósítására, ezért a 9. cikkbe foglalt finanszírozás sem jelent olyan nemzetközi jogi kötelezettséget, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába ütközne. A kérelmezők utalnak arra is, hogy az Egyezmény 9. cikke egyébiránt is csak az orosz fél vonatkozásában szolgál kötelezettség alapjául, illetve álláspontjuk szerint nem jelenti az Egyezmény 9. cikkének megsértését, ha egy esetleges atomerőművi blokképítést a magyar állam nem az orosz állam által nyújtott hitelből kíván finanszírozni. A kérelmezők álláspontja szerint a népszavazásra javasolt kérdés nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjába, ezért az aláírásgyűjtő ívet az NVB-nek hitelesítenie kellett volna.
- [4] A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott. A végzés részletes indokolást tartalmaz az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés d) pontja, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat [62/1997. (XII. 5.) AB határozat, ABH 1997, 542.; 72/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 433.] valamint az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdése és 9. cikke értelmezéséről. A Kúria rámutatott arra is, hogy az Egyezmény – az NVB döntésében és a felülvizsgálati kérelemben felvetett cikkeken túl – az Egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtásáról szól több ízben is, külön foglalkozik a felek kötelezettségeivel, amelyek vonatkozásában sem lehet azt állítani, hogy azok nem minősülnek nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségnek.

- [5] 3. Az alkotmányjogi panasz a lényeges tartalma szerint a felülvizsgálati kérelemben foglalt, az Egyezmény egyes pontjai és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja egymásra vonatkozott értelmezésről szól, kiegészítve azzal az érveléssel, hogy a Kúria döntése miért sért alapvető jogot.
- [6] Az alkotmányjogi panasz kifejti, hogy az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Hivatkozik az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozata Indokolásának [18] pontjára és az 1/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának [15] pontjára, amely szerint a népszavazást kezdeményező párt a választási eljárással összefüggésben az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáshoz való joggal összefüggésben érintettnek minősül. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörök az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert, a népszavazáshoz való jog alaptörvényi szintű korlátait jelentik, mivel ezekben a tárgykörökben nem kezdeményezhető és nem tartható népszavazás.
- [7] A panasz szerint amennyiben egy, a formai követelményeknek egyébként megfelelő népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet az NVB, illetve a Kúria annak ellenére nem hitelesít, hogy az nem tartozik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében meghatározott tiltott tárgykörök közé, azzal korlátozást szenved a kezdeményezőknek az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében elismert joga. A panaszosok álláspontja szerint a Kúria döntése és az NVB határozata az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontját annak céljától és rendeltetésétől elszakítva, kiterjesztően értelmezi. Az alkotmányjogi panasz szerint mindez ellentétes a 72/2002. (XII. 19.) AB határozatában (ABH 2002, 433.) kifejtett azon állásponttal, amely szerint nemzetközi szerződés csak akkor képezi a népszavazás akadályát, ha a népszavazási kérdés közvetlenül nemzetközi kötelezettség teljesítésére vonatkozik, kizárja a nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítését vagy kényszerítően következik belőle a nemzetközi szerződés felmondása.

II.

- [8] 1. Az új Nsztv. hatálybalépését, 2014. január 18-át követően első ízben fordul elő, hogy népszavazási kérdés hitelesítését megtagadó NVB-határozatot felülvizsgálati kérelemre elbíráló kúriai végzést mint bírósági döntést alkotmányjogi panasszal támadtak meg. Az ilyen panasz kapcsán számos eljárási, hatásköri jogértelmezési kérdés merül fel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, az Abtv., a Ve. és az Nsztv. vonatkozó szabályai, ezek összhangja biztosítását illetően. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette a saját eljárását érintő szabályokat.
- [9] 2. Hazánkban az Alaptörvény rendelkezik a népszavazásból kizárt tárgykörökről, de a szabályozás kétszintű, a részleteket külön törvény, így elsősorban az Nsztv. tartalmazza. Az Nsztv. szól a népszavazási kérdés hitelesítéséről (3–14. §), a népszavazás elrendeléséről (25–27. §), kitűzéséről (67. §). A népszavazási kérdések hitelesítésének eljárását az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: előző Nsztv.) vezette be, az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban előírt jogalkotási kötelezettség végrehajtásaként. Az eredeti szabályok szerint a kérdést az Országos Választási Bizottság hitelesítette 30 napon belül, döntésével szemben – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: előző Ve.) 130. §-a alapján – kifogást lehetett benyújtani az Alkotmánybírósághoz.
- [10] 2012. január 1-jétől az előző Ve. 130. §-a módosult, és ettől kezdve a népszavazási kérdés hitelesítése körében a kifogást a Kúria bírálta el. Az új Nsztv. 29. §-a értelmében változatlanul a Kúria a jogorvoslati fórum ebben a körben, az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani; a hitelesítésről szóló döntésre az NVB-nek 30, a Kúriának 90 nap áll rendelkezésére, a Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs [30. § (1) bekezdés].
- [11] 3. 2012. január 1-je után – de az új Nsztv. hatálybalépése előtt – az Alkotmánybíróság elé az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz révén két ügy került, amelyet már az előző Ve. módosított 130. §-a és a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Abtv. alapján kellett elbírálni. Az Abtv. újdonsága, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói

döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az egyik panaszt a teljes ülés – rövid, egyhangú határozatban [3105/2013. (V. 17.) AB végzés] – a panasz érdemi indokolása hiánya miatt, a másikat öttagú tanács az alapvető jog megjelölésének hiánya miatt utasította vissza [3003/2014. (I. 31.) AB végzés], és egyik esetben sem a hatásköre hiányára hivatkozva.

- [12] 4. Az új Nsztv. szerint a népszavazási kérdés hitelesítése körében a Kúria a jogorvoslati fórum, de az NVB-nek a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen 2014. január 18-tól nem kifogást, hanem felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani a Kúriához. Az Nsztv. 14. §-a azzal számol, hogy legkésőbb a Kúriának a kezdeményezőik szempontjából pozitív (a hitelesítő határozatot helybenhagyó, vagy a kérdést hitelesítő) döntése után hitelesítési záradékkal kell ellátni az aláírásgyűjtő íveket. Ez azt is jelenti, hogy ettől kezdve lehet – százhusz napig – aláírásokat gyűjteni. Az új Nsztv. hatálybalépésével egyidejűleg nem módosult sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, sem az Abtv.
- [13] Az Alaptörvény és az Abtv. valamennyi bírói döntést illetően lehetővé teszi alkotmányjogi panasz benyújtását. Jelenleg nincs olyan alaptörvényi vagy törvényi előírás, amely a Kúriának az Nsztv-n alapuló, a népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését kivenné a panasszal támadható bírói döntések közül. Az Nsztv. 30. § (1) bekezdése a további jogorvoslatot zárja ki a hitelesítésről szóló döntést követően, az alkotmányjogi panaszt nem. Az Nsztv. rendszerében az alkotmányjogi panasz nem minősül az Nsztv. szerinti jogorvoslatnak. Más kérdés, hogy ilyenkor az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság milyen feltételekkel és terjedelemben vizsgálhatja felül a Kúria végzését mint bírói döntést, amely vagy a kérdés hitelesítésére, vagy a hitelesítés megtagadására vezet.
- [14] 5. Az Nsztv. az országos népszavazás kezdeményezését (az országos népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést, a kérdés benyújtását, hitelesítését, az aláírásgyűjtést, az aláírások ellenőrzését, a népszavazás elrendelését, a kezdeményezéssel összefüggő jogorvoslatot), valamint az országos népszavazási eljárást (a népszavazás kitűzését, a választási szerveket, kampányt, az adatszolgáltatás a névjegyzékből, a szavazólap adattartalmát, a szavazási levélcsomagot, a szavazatok továbbítását, a szavazás módját, a szavazatszámolást, a választás eredményének megállapítását továbbá a jogorvoslatot) külön szabályozza.
- [15] Az Nsztv-ben az országos népszavazás kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás külön fejezet (II. és V. fejezet).
- [16] Az Nsztv. V. fejezet 31. címe „az országos népszavazási eljárásban” rendelkezésre álló jogorvoslatról szól. Az Nsztv. 79. § (1) bekezdése szerint „az országos népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.” Az Nsztv. 79. §-ának (3) bekezdése külön említi a Ve. 233. §-át, eszerint az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő – a népszavazással összefüggő eljárás e részében – öt munkanap.
- [17] Az Nsztv. értelmezhető úgy, hogy a Ve. 233. §-a alkalmazásával alkotmányjogi panasz csak a népszavazás kitűzését követően („az országos népszavazási eljárásban”) nyújtható be.
- [18] Ettől különálló kérdés, hogy az Abtv. 33. §-a – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján – az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatát, „bárki” indítványára. Ebben az eljárásban az Alkotmánybíróság az országgyűlési határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja érdemben azt az indítványt, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik.
- [19] Az országos népszavazási kezdeményezése és az országos népszavazási eljárás elválasztható egymástól, a kezdeményezések mindegyikéből nem feltétlenül válik népszavazási eljárás, a kezdeményezések egy része a hitelesítési vagy aláírásgyűjtési szakaszban megakad.
- [20] Megállapítható, hogy a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és Abtv-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz.

- [21] A kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.
- [22] A népszavazás elrendelését követően az Abtv. 33. §-ában foglalt feltételekkel járhat el az Alkotmánybíróság, az ott meghatározott indítványozói jogosultság és határidő mellett.
- [23] A népszavazás kitűzését követően a népszavazási eljárásban az Alkotmánybíróság eljárására alkalmazni kell a Ve. 233. §-át is, az Nsztv. 79. § (3) bekezdésében szereplő, a határidőkre vonatkozó eltéréssel.

III.

- [24] Az alkotmányjogi panasz nem felel meg a panasz befogadása tartalmi feltételeinek (Abtv. 29. §).
- [25] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [26] Az NVB és a Kúria Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja alapján, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre hivatkozva tagadta meg a kérdés hitelesítését. Az alkotmányjogi panasz azon alapul, hogy az Egyezményben nincs a paksi blokkok építésére vonatkozó konkrét kötelezettség, hanem csak az szerepel benne, hogy – ha sor kerül blokk építésére – akkor majd az Egyezményben részes két állam együttműködik. A panasz szerint „az Egyezménynek a Kúria és az NVB által hivatkozott cikke csupán a Felek együttműködési kötelezettségét rögzíti, konkrét beruházás megvalósítására vonatkozó kötelezettségvállalást – a Kúria döntésével ellentétben – nem tartalmaz.”
- [27] A népszavazásból kizárt tárgykörök felsorolása az Alaptörvény része. Az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság. Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság értelmezi az Alaptörvénynek azokat a szabályait is, amelyek a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkoznak.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti kizárt tárgykör és az Egyezmény egyes rendelkezései viszonyát, egymásra vonatkoztatott értelmezését vitatja. Az indítványozók felülvizsgálati kérelme is erre irányult, a Kúria ezekben az értelmezési kérdésekben már állást foglalt, ezekkel összefüggésben alkotmányjogi kérdés nem vetődik fel.
- [29] A panasz szerint is az Egyezmény (a panaszban vitatottan) értelmezett szabályainak legalább jövőbeni együttműködési kötelezettség a tartalma, amelynek a teljesítése eredményes és igenlő népszavazás kötőereje alatt tilos lenne.
- [30] A panasz nem tér ki arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjával és az Egyezmény szövegével – amelyben időben korlátlanul, további feltételek nélkül vállalt együttműködési kötelezettség szerepel – hogyan egyeztethető össze az együttműködés egyik lehetséges, az Egyezményben szereplő formáját tiltó népszavazási kérdés a népszavazáson való részvétel joga alapján.
- [31] Jóllehet az alkotmányjogi panasz formálisan a népszavazásban való részvétel joga [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét állítja, tartalmi szempontból nem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [32] Ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre 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. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [33] Egyetértek a végzés rendelkező részével. Ugyanakkor az indokolásához az alábbi kiegészítést teszem.
- [34] Álláspontom szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével biztosított alapjog alanya csak természetes személy választópolgár lehet. Következésképpen az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének sérelme fogalmilag sem vetődhet fel. Ennél fogva az indítvány visszautasítása ezen az alapon is indokolt lett volna.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] A végzés rendelkező részével és az indokolásával is egyetértek. Ugyanakkor álláspontom szerint az indokolásnak – az alábbiakban kifejtettek miatt – ki kellett volna térnie az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének értelmezésére.
- [36] A végzés indokolása elve adottnak tekinti, hogy a népszavazáshoz való jog az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alapján nem csak a választókat, hanem a választók szervezeteit is megillető alanyi jog. Mint a 31/2013. (X. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben már rögzítettem, a népszavazáshoz való jog ilyen tág értelmezésével nem tudok maradéktalanul azonosulni.
- [37] A jogalkotó az Nsztv. 2. §-ában egyértelműen megadta a népszavazás kezdeményezésének lehetőségét a magánszemélyeken kívül a pártok és az egyesületek számára is. Nem vitatható tehát, hogy ezek a szervezetek is szereplői a népszavazási eljárásnak. Ugyanakkor az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése egyrészt népszavazási részvételtől szól, amibe nem feltétlenül értendő bele annak kezdeményezése; másrészt a részvételt a választók (aktív választójoggal rendelkező magánszemélyek) számára biztosítja.
- [38] A fentiek alapján indokoltan tartottam volna tisztázni, hogy a pártok, egyesületek – melyek jellemzően a képviseleti hatalomgyakorlás szereplői – milyen funkciót tölthetnek be a – közvetlen hatalomgyakorlás körébe tartozó – népszavazási eljárásban.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A kérdés horderejére és a közérdeklődésre is tekintettel úgy vélem, hogy fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria végzése, legfontosabb tartalmi elemeit is idézze fel. Ezek megítélésem szerint mindenképp az alábbiak: „A népszavazásra feltett kérdés arra vonatkozik, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon, amely kérdés nyilvánvalóan összefüggésben áll az Egyezményvel; egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás nem vitás, hogy érintené a Tv.-ben beiktatott nemzetközi

szerződésben foglaltakat. [...] A Kúria megítélése szerint az Egyezmény 1. cikk 1. bekezdésnek fenti szövege közvetlen kapcsolatban van azon népszavazásra feltett kérdéssel, hogy épüljenek, vagy ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon, ezen a ponton semmiképpen nem távoli és közvetett az összefüggés. A Kúria megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja nem szűkíti le a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek körét. Így a nemzetközi szerződésbe foglalt együttműködési kötelezettség is az Alaptörvény e rendelkezésének hatálya alá tartozik. A népszavazásra feltett kérdés érvényes és eredményes népszavazás esetén az Egyezményben foglalt együttműködési kötelezettség lényegét hiúsítaná meg, amely nyilvánvalóan felveti a nemzetközi szerződés felmondását vagy tartalmának megváltoztatását. Ez pedig az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjába ütközik; országos népszavazásra nem bocsátható (tiltott) tárgykört érint.”

- [40] A népszavazásra bocsátható kérdések előzetes alkotmányossági ellenőrzésének hatályos új rendszerében – jelen ügyben – az Alkotmánybíróságnak valóban nem kellett érdemben újra megvizsgálnia a feltenni szándékolt kérdésnek az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét, főleg nem egy olyan esetben, ahol a Kúria a népszavazási kizárási ok – mint tartalmi értékítélet nélküli objektív tény – alá esés kérdésének vizsgálatát az adott, vegyes természetű (önálló nemzetközi közjogi kötelezettségeket valamint további, részben nemzetközi közjogi, részben nemzetközi magánjogi megállapodások vonatkozásában megfogalmazott *pactum de contrahendo* természetű kötelezettségeket is tartalmazó) nemzetközi szerződés szakmailag korrekt értelmezésével, az egymáshoz kapcsolódó cikkek (különösen az 1., 4., 6., és 9. cikkek) közötti összefüggések feltárásával, a 35/2007. (VI. 6.) AB határozatban foglaltak szem előtt tartásával elvégezte.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] A határozat rendelkező részével egyetértek, de az alkotmányjogi panasz visszautasítását önmagában indokoltan tartom annak folytán, hogy álláspontom szerint az indítványozót az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésére alapítottan alkotmányjogi panasz előterjesztésének joga nem illeti meg.
- [42] Miként azt már a 31/2013. (X. 28.) AB határozathoz, illetve az 1/2014. (I. 21.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben kifejtettem, az országos népszavazáson való részvétel joga nem pártokat, hanem nagykorú magyar állampolgárokat megillető alapvető jog. Ebből következően az indítványozó tekintetében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének az Abtv. 27. §-a szerinti feltételei nem állanak fenn.
- [43] Erre tekintettel álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz tárgyát képező kérdések vizsgálatára jelen eljárás keretében nincs lehetőség.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] 1. A többségi végzés indokolásának több kimondott elvi tételével, illetve mögöttes elemével egyetértek, azokat különösen is fontosnak tartom.
- [45] Egyrészt, a többségi indokolás kifejezetten elismeri – ahogy az 3105/2013. (V. 17.) AB végzésből és 3003/2014. (I. 31.) AB végzésből logikailag következett –, hogy a Kúriának a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát felülvizsgáló döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, az Alkotmánybíróságnak ilyen tárgyú alkotmányjogi panasz elbírálására is van hatásköre.

- [46] Másrészt, a többségi indokolás azáltal, hogy a panaszt nem az indítványozó érintettségének (alapjog-sérelmének) hiányára tekintettel utasítja vissza, – bár az indítvány ismertetéséről szóló részen kívül ezekre nem utal – tulajdonképpen fenntartja a 31/2013. (X. 28.) AB határozat és az 1/2014. (I. 21.) AB határozat által követett értelmezést, amelyek szerint a népszavazás kezdeményezéséhez való jog – amely a népszavazáson való részvétel jogának részjogosultságát képezi – alanyai a választópolgárokon kívül a választópolgárok szervezetei, az Alaptörvényben biztosított ezen jogosítványuk sérelmére alkotmányjogi panaszban pártok is hivatkozhatnak: „Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése tehát az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jogot garantálja. Ez az alapjog az Alkotmánybíróság fentiekben már idézett 31/2013. (X. 28.) AB határozatában összefoglalt céljára figyelemmel a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akarataikkal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint azonban a törvény által létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Ebből kiindulva az Alkotmánybíróság 31/2013. (X. 28.) AB határozatában megállapította, hogy »az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog mint politikai részvételi jog, legalábbis annak egyes elemei nem pusztán a választók individuális jogát képezik. Az országos népszavazáson való részvételre irányuló jog részeként az aláírásgyűjtéshez való jog jellemzően nem kizárólag 'emberre' vonatkoztatható, azt tehát az Alaptörvény a választók szervezete számára is biztosítja. [...] E politikai részvételi jog alanyai a szervezetek közül különösen a pártok lehetnek, hiszen az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos feladatuk, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, amely kiváltképpen a közvetlen hatalomgyakorlás egyes formáin, mindenekelőtt országos népszavazáson keresztül történhet.« [31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]]” {1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}
- [47] Harmadrészt, a többségi indokolás helyesen rögzíti, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök felsorolása az Alaptörvény része, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve pedig az Alkotmánybíróság, tehát az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén, alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság értelmezi az Alaptörvénynek azokat a szabályait is, amelyek a népszavazásból kizárt tárgykörökre vonatkoznak. Ha a népszavazás kezdeményezéséhez való jog sérelmét az okozza, hogy a választási bizottságnak az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó határozatát helybenhagyó bírósági döntés valamely népszavazásból kizárt tárgykört indokolatlanul kiterjesztően értelmez, és ez az adott kérdésben a népszavazás kezdeményezését megakadályozza, akkor – megfelelő indítvány esetén – az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés d) pontjában biztosított hatáskörében felülvizsgálhatja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [48] 2. A többségi végzés az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-a alapján, amiatt utasította vissza, hogy „tartalmi szempontból nem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést”. Álláspontom szerint – a fent kifejtettekre tekintettel – alaposabban megfontolandó lett volna, hogy a panasz az alternatív feltételek valamelyikének megfelelő-e.
- [49] A korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja úgy rendelkezett, hogy nem lehet országos népszavazást tartani „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. A hatályos Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani „nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről”.
- [50] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvényben szereplő tiltott népszavazási tárgykörök, konkrétan a nemzetközi kötelezettségvállalást érintő kérdések esetén is alkalmazható az Alkotmánybíróságnak a 72/2002. (XII. 19.) AB határozatban található értelmezése, amely szerint „távoli, közvetett összefüggést kell megállapítani akkor, amikor valamely nemzetközi kötelezettség teljesítésére nem vonatkozik közvetlenül a népszavazásra bocsátandó kérdés, és a nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítését nem zárja ki, illetve nem eredményezi Magyarország részéről a nemzetközi szerződés felmondását. Ilyen esetben nem állapítható meg, hogy a kérdés [...] tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik.” Alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek minősíthető lett volna ezért az a kérdés, hogy még mindig alkalmazható-e a fenti értelmezés, és ha esetleg nem, akkor milyen új értelmezés vezethető le az Alaptörvény hatályos szövegéből.

- [51] Az indítvány szerint a népszavazáshoz való jog sérelme azáltal következett be, hogy a Kúria döntése „az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontját annak céljától és rendeltetésétől elszakítva, lényegesen tágabban értelmezi”. Az indítvány tehát az Alaptörvénnyel összhangban nem álló bírói jogértelmezést, tehát alaptörvény-ellenességet állított. A Kúriának az NVB határozatát helybenhagyó döntése ilyen értelmezésen alapult, annak hiányában kétséges, hogy meg lehetett volna-e a döntést indokolni, ezért az – indítványozó által állított – alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. A bírói jogértelmezés érdemi értékelése annak a kérdésnek az általános jellegű megválaszolását igényelte volna, hogy a nemzetközi szerződés tartalmával kapcsolatos mennyire közvetlen, illetve milyen jellegű összefüggés indokolhatja a tiltott tárgykörbe sorolást.
- [52] 3. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával kapcsolatos fenti szempontok mellett megjegyzem:
- [53] Az Országgyűlés 2013. június 23-án fogadta el az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás kihirdetéséről szóló T/140. törvényjavaslatot. A törvényjavaslat elfogadása következtében olyan – az Egyezményben foglaltakhoz képest konkrétabb – nemzetközi kötelezettség is keletkezett, amely egy adott finanszírozási konstrukciót is előír, amit az NVB, illetve a Kúria a jelen ügy tárgyát képező eljárásban még nem tudott figyelembe venni, de egy megismételt eljárásában új tényezőként figyelembe vehetett volna (az Alkotmánybíróság jelen eljárásában szigorúan vett jogi szempontként nem vehette figyelembe, mivel itt a Kúria tiltott népszavazási tárgykör-értelmezését vizsgálja felül, újabb nemzetközi egyezmények tartalmát nem vonhatta be a vizsgálatba).
- [54] Mindez azt jelenti, hogy ha az Alkotmánybíróság a bírói döntést érdemben elbírált és esetleg megsemmisítette volna, akkor sem biztos, hogy minden jogi akadály elhárult volna az aláírásgyűjtésnek, illetve a népszavazás megtartásának.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

- [55] Nem értek egyet a többséggel abban, hogy az alkotmányjogi panasz nem befogadható. Szerintem a panaszt érdemben kellett volna elbírálni.
- [56] A határozatban két kulcsmondat olvasható, amelyet vitatok.
- [57] Az egyik így szól: „[a] panasz nem tér ki arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjával és az Egyezmény szövegével – amelyben időben korlátlanul, további feltételek nélkül vállalt együttműködési kötelezettség szerepel – hogyan egyeztethető össze az együttműködés egyik lehetséges, az Egyezményben szereplő formáját tiltó népszavazási kérdés a népszavazáson való részvétel joga alapján”. Ebben a mondatban a határozat érdemben elbírálja a panaszt, mivel azt mondja, hogy az atomerőmű-blokkok építése az Egyezmény szerinti „együttműködés” része, így e kérdésben nem tartható az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján népszavazás. Igaz, ezt tényállításként fogalmazza meg, mondván: a panasz nem tér ki erre a kérdésre.
- [58] Azonban nem nyilvánvaló minden további nélkül, hogy az együttműködési kötelezettség egyben kötelezettségvállalást jelent-e a kérdésben szereplő atomerőmű-blokkok meghatározott módon, t. i. hitelből, való felépítésére. Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság erre a következtetésre jut érdemi vizsgálatában, de nem eleve abszurd akként érvelni, hogy az „együttműködés” további megállapodásokra törekvés (tárgyalási) kötelezettséget jelent, így az Egyezmény *pactum de negotiando*-nak tekintendő. Ilyen értelmezés esetén az atomerőmű-blokkok építésére az Egyezményben az állam nem vállalt szerződéses kötelezettséget – jóllehet politikai szándékát erre világossá tette. Azt, hogy az Egyezmény nem tartalmaz kötelezettséget az atomerőmű blokkok építésére, bizonyítja a 2014. évi XXIV. törvénnyel 2014. július 3-án kihirdetett az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás, amely viszont valóban erről szól. Ez további jogi nehézségeket okoz, mert felveti a kérdést: a népszavazási kérdés megengedettséget mely időpontban kell vizsgálni. Ha a benyújtásakor, akkor még nagyobb a nehézség. Ezt semmiképpen sem nevez-

ném triviális kérdésnek. Ugyanis, ha ez a fejtegetés helyes, akkor az elbírálásakor a népszavazási kezdeményezés nem szült az Alaptörvény szerint kizárt tárgyról.

- [59] A másik mondat megállapítja: „[j]óllehet az alkotmányjogi panasz formálisan a népszavazásban való részvétel joga [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét állítja, tartalmi szempontból nem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést”. Szerintem nem csak „formálisan”, hanem valóban sértheti a népszavazásban való részvétel Alaptörvényben biztosított jogát, ha nem lehet állampolgári kezdeményezésre népszavazást tartani olyan kérdésben, amelyről az Alaptörvény szerint (a 8. cikkben foglalt feltételek teljesülése esetén) kötelező lenne elrendelni a népszavazást. A többségi álláspont tehát nem veszi figyelembe, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése *d)* pontja a XXIII. cikk (7) bekezdésével nem formálisan, hanem tartalmilag függ össze a következők miatt.
- [60] Nem vitás, hogy a népszavazásban való részvétel joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] Alaptörvényben biztosított jog, a kérdés csak az, hogy ez a jog mire terjed ki. Szerintem kiterjed a népszavazás Alaptörvény szerinti [8. cikk. (1) bekezdés] kezdeményezésének kezdeményezésére, azaz a népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírások gyűjtésére, és a szükséges más törvényes feltételek teljesítésére, így az aláírások Nsztv. szerinti hitelesítésére is. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés első mondata alapján az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást, ha kétszázezer választópolgár kezdeményezi. Ha ezen a népszavazáson való részvétel Alaptörvényben biztosított jog, a népszavazás elrendelésének szükségképpen feltétele – különösen a kezdeményezés – is ugyanilyen jog.
- [61] Ezen az sem változtat, hogy a kezdeményezők politikai pártok, hiszen a politikai pártok alkotmányos feladata, az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése szerint, hogy „közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában”. A népszavazás éppen ezt szolgáló jogintézmény, tehát a pártok (mint a politikailag aktív állampolgárok szervezetei) alkotmányosan kifogásolhatatlanul – ráadásul az Nsztv. 2. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint törvényesen – vesznek részt a népszavazás kezdeményezésében.
- [62] Ezt erősíti, hogy az Alaptörvény szerint népszavazást az Országgyűlés nem tűzhet ki csak akkor, ha legalább százezer választópolgár kezdeményezi. Az Alaptörvény szerint tehát nincs is más lehetőség népszavazásra, csak a választópolgárok (vagy a politikai tevékenységüket összehangoló és szervező pártok) kezdeményezése. Ezért, ha a népszavazás kezdeményezése nem alapjog, nincs alkotmányos biztosítéka a népszavazás intézményének sem. Az Országgyűlés nem tűzhet ki *proprio motu* népszavazást, mert a hatáskörei felsorolásában (az Alaptörvény 1. cikkében) – ellentétben az Alkotmánnyal – országos népszavazás kiírása nem szerepel; az Országgyűlés hatásköre pedig nem korlátlan: mint minden állami szerv, csak azt teheti, amire fel van hatalmazva. Külön felhatalmazás hiányában nem írhat ki országos népszavazást.
- [63] Ennek következtében elegendő érv támogatja az állítást, hogy az Alaptörvény 8. cikke közvetlen összefüggésben áll az Alaptörvény XXIII. cikkében biztosított alapjoggal; a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges hitelesítés alaptörvény-ellenes megtagadása sérti az Alaptörvényben biztosított jogait. Ezért az alkotmányjogi panasz megfelel a törvényes feltételeknek (Abtv. 27. §). A befogadott panasz vizsgálata természetesen – eltérően a korábbi Ve. szerinti eljárástól – az alkotmányos kérdésekre korlátozódik, míg a törvényi feltételé az új szabályozásban egyedül a Kúria hatásköre.
- [64] A fentiek miatt nem értek egyet azzal sem, hogy a benyújtott panasz nem vet fel alapvető alkotmányjogi kérdést. Egy népszavazás megengedhetősége alapvető alkotmányjogi kérdés, mert a népszavazás alapvető alkotmányjogi intézmény – éppen a népszavazás kivételessége miatt, amelyet az Alaptörvény B) cikkének (4) bekezdése, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát követve, most már kifejezetten megerősít.
- [65] Esetünkben ez a kérdés úgy szól, hogy az Egyezmény szerinti együttműködési kötelezettségek magukban foglalják-e az atomerőmű-blokkok építésének kötelezettségét. Ha nem, akkor a Kúria határozata sértette a kezdeményezők Alaptörvényben biztosított jogát. A befogadásnak csak az a feltétele, hogy lehetséges legyen a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, ha a panaszos állítása helyesnek bizonyul. Ez a feltétel teljesült, mert ha a panaszosnak „igaza van” (érvelése helytálló), akkor a bírói döntés érdemben alaptörvény-ellenes. A befogadáshoz – az alkotmányjogi panaszban foglalt érdemi érvek megvizsgálásához – ennyi elegendő. A helyességről szóló döntés az érdemi vizsgálatkor hozható meg.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

[66] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [67] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz visszautasításával, mert álláspontom szerint azt be kellett volna fogadni.
- [68] A többségi döntés indokolása megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadás tartalmi feltételeinek, mert nem vet fel sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem pedig alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [69] Ezzel szemben nekem az a véleményem, hogy a konkrét ügyben érdemben kellett volna az Alkotmánybíróságnak elbírálnia azt, miszerint a Kúria vitatott döntése valóban kiterjesztően értelmezte-e az országos népszavazás alól kivett tárgykört. Úgy vélem az ügyben kifejtett alkotmánybírói álláspont nagyban segítette volna az Alaptörvény 8) cikk (3) bekezdés d) pontja (nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség) jövőbeni értelmezését mind a választópolgárok, mind a jogalkalmazó szervek számára.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/938/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3196/2014. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 30. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény 35. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó betéti társaság (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyben kérte a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) 30. § (1) és (2) bekezdése, valamint 35. § (1) bekezdése megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény (a továbbiakban: előző Fktv.) által felállított követelményeket teljesítette: intézményi és programakkreditációt is szerzett, amelyet az indítvány mellékleteként csatolt dokumentumokkal igazolt. Az akkreditáció birtokában pályázatokon vehetett részt, valamint hallgatói áfa-mentesen vehették igénybe a nyelvi képzéseket.
- [3] Az Fktv. 30. § (1) és (2) bekezdései alapján az akkreditált intézmény – a törvény erejénél fogva – az egyedi engedélyben meghatározott érvényességi idő lejárta előtt veszíti el korábban megszerzett akkreditációját, ezáltal áfa-mentességét és a pályázatokon való részvételi jogot is, hiszen a 2013. január 1-je előtt megszerzett intézményi és programakkreditációk 2014. augusztus 31-én megszűnnek, tekintet nélkül az akkreditációs tanúsítványban szereplő határidőre. Az akkreditáció „elvesztésével” az Fktv. 35. § (1) bekezdésének értelmében az indítványozó elveszíti áfa-mentességre jogosultságát is, valamint a lehetőséget, hogy hazai illetve uniós forrásokból támogatott pályázatokon vegyen részt. Az indítványozó úgy értelmezi továbbá, hogy a már meglévő akkreditációért kétszer kellene fizetnie, ugyanis az Fktv. értelmében újra ki kellene fizetnie az eljárási, szolgáltatási díjat, amit az előző Fktv. alapján már megtett.
- [4] Az indítványozó 2014. február 4-én kelt indítványában röviden kifejtette, hogy az akkreditációk fentiek alapján történő „megszüntetése” szerzett jogot von el, amely ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, valamint az M) cikk (2) bekezdésében deklarált tisztességes gazdasági versennyel. A tisztességes gazdasági verseny sérelmét abban látja, hogy a „gazdaság egyes szereplőitől ugyanazon jogok megszerzéséért két alkalommal, míg egyes szereplőktől csak egyszer vár fizetési kötelezettséget”.
- [5] Az Alkotmánybíróság főtitkára 2014. február 20-án kelt levelében indítványa kiegészítésére hívta fel az indítványozót, mert az nem tartalmazott kellő indokolást a tekintetben, hogy a támadott jogszabály rendelkezései miért és mennyiben sértik Alaptörvényben biztosított jogait. Indítványozó 2014. március 3-án kelt kiegészítő indítványában fentiekén kívül megjelölte az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezet I. cikk (1), (3)–(4) bekezdései, valamint XV. cikk (1)–(2) bekezdései sérelmét is. A kiegészítő indítvány nem tartalmaz indokolást az Alaptörvény I. cikk (1), (3)–(4) bekezdései sérelme vonatkozásában, csupán a XV. cikk (1)–(2) bekezdései sérelmét részletezi. Kifejti az indítványozó, hogy a nyelviskolák „homogén csoportja között” hátrányos megkülönböztetés valósul meg, hiszen az indítványozónak a már megszerzett akkreditációért kétszer kell fizetnie (az előző Fktv. és a jelenleg hatályos alapján is), míg azoknak a nyelviskoláknak, amelyek az új törvény szerint engedélyt szereznek, csak egyszer kell szolgáltatási díjat fizetniük. Azért sérül tehát az indítványozó szerint az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseiben biztosított törvény előtti egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés tilalma, mert a nyelviskolák homogén csoportján belül kétszeres díjfizetésre köteles a törvény hatályba lépése előtt akkreditációt szerzett nyelviskola.
- [6] Az indítványozó tisztességes versenyhez való joga – álláspontja szerint – azért sérül, mert a korábban megszerzett jogának elvonásával, valamint a hátrányos megkülönböztetés megvalósulásával a többi nyelviskolához képest versenyhátrányba kerül.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[8] 2. Az Fktv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„30. § (1) A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény (a továbbiakban: Fktv.) alapján intézmény-akkreditációval rendelkező intézmények – a 31. § (3) bekezdésében foglalt eltéréssel – a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásában 2013. augusztus 31. napján szereplő képzéseik alapján 2014. augusztus 31-ig, vagy – amennyiben az intézmény akkreditációja korábbi időpontban veszti hatályát – az intézményakkreditáció hatályának lejáratáig, a 2013. január 1-jét követően intézményakkreditációt szerzett intézmények esetében 2015. március 31-ig a 2013. augusztus 31-én hatályos jogszabályi rendelkezések alapján indíthatnak képzést. A képzés indításának a felnőttképzést folytató intézmény által megtartott első képzési nap minősül. Az e képzéseket végző intézmények felnőttképzési tevékenységével, valamint intézmény-, és programakkreditációjának ellenőrzésével kapcsolatos ügyekben a hatóság jár el a 2013. augusztus 31. napján hatályos jogszabályi rendelkezések alapján. (2) A felnőttképzést folytató intézményeknek az akkreditált felnőttképzési programok nyilvántartásában 2013. augusztus 31. napján szereplő képzési programjai 2014. augusztus 31-ig, a 2013. január 1-jét követően programakkreditációt szerzett intézmények esetében 2015. március 31-ig megfelelnek az e törvény szerint a felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedély kiadásának feltételeként a képzéshez előírt képzési programnak.”

„35. § (1) Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 85. § (2) bekezdés b) pontjában a »szervezett és akkreditált« szövegrész helyébe az »engedélyezett és szervezett« szöveg lép.”

III.

- [9] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt döntení kell befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) bekezdésére – tanácsban eljárva dönt.
- [10] Az Fktv. indítványozó által támadott 30. § (1) és (2) bekezdése, valamint 35. § (1) bekezdése 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba, a panaszt a 180 napos határidőn belül – az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározotaknak megfelelően – nyújtották be.
- [11] Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1)–(2) bekezdésében támasztott formai feltételeknek is, mivel tartalmazza az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó hivatkozást, valamint határozott kérelmet és a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést is, továbbá a panasz kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály megsemmisítésére.
- [12] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az indítványozó közvetlenül érintett, hiszen az

indítványhoz csatolt akkreditációs tanúsítványok alapján maga az intézmény és programjai is rendelkeztek akkreditációval, amelyek nagyrészt hosszabb időre szólnak, mint az Fktv.-ben meghatározott határidő (2014. augusztus 31.). Ugyanakkor az indítványozó az Fktv. 30. § (1) és (2) bekezdése azon fordulatai tekintetében minősül csak közvetlenül érintettnek, amelyek a 2013. augusztus 31-ét megelőzően akkreditált intézményekre és programokra vonatkoznak. A 2011. január 14-én kelt intézményakkreditációs tanúsítvány szerint ugyanis az indítványozó intézmény akkreditációja 2011. március 8. és 2015. március 8. között érvényes.

- [13] Az indítványban megjelölt sérelem a támadott jogszabályi rendelkezések [Fktv. 30. § (1)–(2) bekezdés] hatályosulásával közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az akkreditációs tanúsítványokat kiállító Felnőttképzési Akkreditáló Testület (a továbbiakban: FAT) sem kapott hatáskört a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 22/2004. (II. 16.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Korm. rendelet1.] alapján már kiadott engedélyek felülvizsgálatára. A Korm. rendelet1. 18–22. §-ai rendelkeztek az intézmény- és program-akkreditációs eljárás közös szabályairól. Az előterjesztett akkreditációs kérelemről közigazgatási hatósági eljárás keretében a FAT döntött. Az előző Fktv. 13. § (1) bekezdése értelmében „[a] FAT döntése ellen a miniszterhez lehet fellebbezést benyújtani”. A FAT tehát független szakmai testület volt, ám az akkreditációs kérelmek elbírálása, valamint a már megadott akkreditáció visszavonása tekintetében hatósági jogkörben járt el.
- [14] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Fktv. vizsgálni kért rendelkezései az indítványozó szerint Alaptörvény ellenesen vannak el jogosultságokat olyan intézményektől, amelyek érvényes akkreditációs tanúsítvánnyal (hatósági engedéllyel) rendelkeznek, mindezt a szükségesség-arányosság követelményével ellentétesen teszik.
- [15] A vizsgálni kért törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét az indítványban hivatkozott alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában az Alkotmánybíróság még nem vizsgálta, ezért megfelel az Abtv. 31. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [16] Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének.
- [17] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta, és az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint érdemben elbírálta.

IV.

- [18] Az indítvány részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [19] Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a felnőttképzés folytatásának feltételrendszerét az előző Fktv., valamint az Fktv. alapján.
- [20] Felnőttképzési tevékenységet folytathatnak iskolarendszerű képzést végző, valamint iskolarendszeren kívüli, egyéb jogi személyek illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek. Az indítványozó érintettsége okán utóbbi intézményekre vonatkozó szabályozást vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az előző Fktv. alapján a felnőttképzés minőségbiztosítási rendszerének két szintje létezett: a nyilvántartásba vett és az akkreditált felnőttképzést folytató intézmények.
- [21] A felnőttképzési tevékenység megkezdésének feltétele volt a felnőttképzést folytatni kívánó intézmények nyilvántartásba vétele. E nyilvántartást az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (a továbbiakban: OKÉV) vezette. A nyilvántartásba vétel feltételeit, valamint eljárási szabályait a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásba vételének részletes szabályairól szóló 48/2001. (XII. 29.) OM rendelet [a továbbiakban: OM rendelet] tartalmazta. Az OM rendelet 7. § (1) és (2) bekezdései alapján a nyilvántartásba vételi eljárás során tizenhárom ezer forint eljárási díjat kellett fizetnie a kérelmezőknek, az OM rendelet 7. § (7) bekezdése alapján kivételt képeztek ez alól a személyes illetékmentességet élvezők.
- [22] Az OKÉV a nyilvántartásba történő bejegyzésről az OM rendelet 4. § (2) bekezdése alapján értesítést küldött a kérelmezőknek. A nyilvántartásba történő bejegyzést megtagadó, valamint a nyilvántartásból törlő OKÉV döntés ellen jogorvoslattal lehetett élni, amelynek elbírálására az Oktatási Minisztérium rendelkezett hatáskörrel.
- [23] Az előző Fktv. 12. §-a szerint a minőségbiztosítási rendszer második eleme az intézményi akkreditáció volt. A nyilvántartásba vétellel ellentétben az akkreditáció fakultatív volt, hiszen az előző Fktv. 12. § (1) bekezdése értelmében a „nyilvántartásban szereplő felnőttképzést folytató intézmények külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján kérhetik akkreditálásukat”. Az előző Fktv. az akkreditációs eljárás alapfeltételeként határozta meg, hogy a felnőttképzést folytató intézmény legalább egy, általa már megvalósított akkreditált képzési

programmal rendelkezzen, továbbá hogy a képzés mellett felnőttképzési tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatást is nyújtson. A Korm. rendelet¹ részletesen szabályozta az intézmény- és programakkreditációs eljárást, míg a részletszabályokat az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet [a továbbiakban: FMM rendelet] tartalmazta. Az FMM rendelet 1. számú melléklete sorolta fel azokat a személyi és tárgyi feltételeket, amelyekkel rendelkeznie kellett a kérelmezőnek.

- [24] Ezeken kívül az FMM rendelet 7. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján a kérelmezőnek rendelkeznie kellett nyilvánosságra hozott minőségpolitikával, *b)* pontja alapján pedig tárgyévre szóló minőségcélokkal; valamint az FMM rendelet 7. § (2) bekezdésében és 8. § (1) bekezdésében részletesen meghatározott minőségirányítási, és önértékelési rendszerrel. Kötelezőként írta elő továbbá az FMM rendelet 9. § (1) bekezdése olyan vevőszolgálat működtetését, amely a hallgatókkal történő kommunikációt segíti. Az intézményi akkreditáció elvégzésére, valamint az akkreditált felnőttképzési intézmények ellenőrzésére a FAT rendelkezett hatáskörrel. A kiadott intézményakkreditáció négy évre szólt, ennek elteltével hatályát veszítette. Mind a nyilvántartásba vételi, mind az akkreditációs eljárás során a kérelmezőnek eljárási díjat kellett fizetnie.
- [25] A jogszabályok az intézményi akkreditációtól elválasztva szabályozták a képzési programok akkreditációját. Az előző Fktv. 16. §-a szerint felnőttképzést csak képzési program alapján lehetett folytatni. Programakkreditációt csak a nyilvántartásban szereplő intézmények kérhettek, amely hatálya kettőtől öt évig tarthatott. Az előző Fktv. 19. § (1) bekezdése így határozta meg a programakkreditáció célját: „a képzésben részt vevő felnőttek és egyéb érintettek érdekében a képzési program biztosítsa a megszerezni kívánt kompetenciának az akkreditációra vonatkozó külön jogszabályban meghatározott magasabb minőségi követelmények szerint történő elsajátítását”.
- [26] Az előző Fktv. 21. §-ában meghatározott állami, valamint európai uniós forrásokból kizárólag olyan intézmények részesülhettek, amelyek a támogatás teljes időtartamára rendelkeztek intézményakkreditációs tanúsítvánnyal.

V.

- [27] Az Fktv. átalakította a felnőttképzési rendszert. Tárgyi hatálya a következő képzésekre terjed ki: az Országos Képzési Jegyzékbe (a továbbiakban: OKJ) foglalt szakképesítések megszerzésére felkészítő; a nyelvi képzések; valamint azok a tanfolyamok, amelyekhez állami vagy európai uniós forrásból támogatást kap a résztvevő. Az Fktv. alapján felnőttképzési tevékenységet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: hatóság) által kiadott engedéllyel lehet végezni, amely határozatlan időre szól. Az engedéllyel rendelkező intézményekről a hatóság vezet nyilvántartást. A felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárásra és követelményrendszerre, a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásának vezetésére, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Korm. rendelet²] 11. § (1) bekezdése alapján az engedély megadásáról szóló hatósági határozat jogerőre emelkedésével a hatóság felveszi az intézményt a nyilvántartásba.
- [28] A hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján folytatja le az eljárást, döntését szakértői bizottság [Felnőttképzési Szakértői Bizottság] véleménye alapján hozza meg.
- [29] A felnőttképzési tevékenység folytatásának engedélyezési eljárása során fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékéről, befizetésének és felhasználásának szabályairól, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzése során kiszabott bírság befizetésének rendjéről szóló 56/2013. (XII. 4.) NGM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint: „[a] felnőttképzési tevékenység határozatlan időre szóló engedélyének kiadására, módosítására, kiegészítésére irányuló eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj (a továbbiakban: díj) mértéke – a (2) bekezdésben foglalt eltéréssel – az engedély
a) kiadására és módosítására irányuló,
aa) az Fktv. 1. § (2) bekezdés *a)–c)* pontja szerinti képzési kört érintő kérelem benyújtása esetén 103 000 forint összegű alapidő és a kérelemhez mellékelt képzési programonként 68 000 forint összegű kiegészítő díj,
ab) az Fktv. 1. § (2) bekezdés *d)* pontja szerinti képzési kört érintő kérelem benyújtása esetén 23 000 forint,
b) kiegészítésére irányuló,

ba) az Fktv. 1. § (2) bekezdés a)–c) pontja szerinti képzési kört érintő kérelem benyújtása esetén 63 000 forint összegű alapidő és a kérelemhez mellékelt képzési programonként 68 000 forint összegű kiegészítő díj, *bb)* az Fktv. 1. § (2) bekezdés a)–d) pontja szerinti képzési kört érintő bejelentés benyújtása esetén képzési körönként 12 000 forint”.

- [30] Az engedély megszerzéséhez az intézménynek rendelkeznie kell: 1. képzési programmal; 2. meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel; 3. minőségbiztosítási rendszerrel; 4. felnőttképzési információs rendszer működtetéséhez szükséges feltételekkel; 5. ügyfélszolgálati és panaszkezelési rendszer működtetéséhez szükséges feltételekkel; 6. tartalmilag ellenőrizhető, számszerűsíthető minőségcélokkal; 7. meghatározott vagyoni biztosítékkal. Ezeket a Korm. rendelet2. részletesen meghatározza.
- [31] Az Fktv. 10. § (2) bekezdése értelmében a támogatott egyéb képzést folytató intézményeknek nem szükséges minőségbiztosítási keretrendszerrel, felnőttképzési információs rendszerrel, minőségcélokkal, valamint vagyoni biztosítékkal rendelkeznie. Ezen kívül az Fktv. 10. § (3) bekezdése további engedményt ad: központi költségvetési szervnek sem kell vagyoni biztosítékkal rendelkeznie.
- [32] Az Fktv. külön rendelkezik az OKJ-n kívüli, támogatott egyéb szakmai képzés, valamint nyelvi képzések programkövetelményeiről; a cél itt is egységes követelményrendszer kialakítása. A felnőttképzési szakmai programkövetelményekről szóló nyilvántartást a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (a továbbiakban: kamara) vezeti a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarával együttműködve. Felnőttképzési szakmai programkövetelmények nyilvántartásba vételére vonatkozó javaslatot bármely jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, egyéni cég, egyéni vállalkozó benyújthat a kamarához. A javaslat elutasítása esetén a javaslatot benyújtó az elutasításról szóló értesítés kézhezvételétől számított öt munkanapon belül az indok megjelölésével írásbeli kifogást nyújthat be a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszterhez, aki tíz munkanapon belül dönt; döntése ellen további kifogásnak helye nincs.
- [33] Az Fktv. 19. § (1) bekezdése alapján a felnőttképzési nyelvi programkövetelmények elektronikus nyilvántartását a hatóság vezeti; nyelvi programkövetelmények nyilvántartásba vételére vonatkozó javaslatot bármely jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, egyéni cég, egyéni vállalkozó benyújthat.
- [34] A Korm. rendelet2. részletezi a Fktv. által, engedélyezési feltételként előírt vagyoni biztosítékok részletes szabályait. Az intézményeknek vagyoni biztosítékkal kell rendelkezniük az engedélyezett felnőttképzési tevékenység folytatásának teljes időtartamára, és felnőttképzési tevékenysége megszűnését követő hat hónapig, az előlegként befizetett képzési díj azon részének a visszafizetése céljából, amelyre a képzés bármely okból történő ellehetetlenülése miatt az intézmény már nem nyújtott szolgáltatást. Ez két formában állhat a rendelkezésre: biztosítási szerződésként, vagy hitelintézetnél lekötött és zárolt pénzeszköz formájában. Az összeg felhasználásához vagy a biztosíték megszüntetéséhez a hatóság jóváhagyása szükséges. E vagyoni biztosíték mértéke az üzleti év időszakára vonatkozóan a felnőttképzést folytató intézmény üzleti évét megelőző évnek a felnőttképzésből származó, a számvitelről szóló törvény szerint elszámolt, tényleges értékesítési nettó árbevétele kettő százaléka, de legalább ötszázezer forint.
- [35] A Korm. rendelet2. vagyoni biztosíték mértékére vonatkozó szabályait módosította a felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárásra és követelményrendszerre, a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásának vezetésére, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 136/2014. (IV. 24.) Korm. rendelet 23. §-a és 28. § a) pontja. A módosítást megelőzően eltérő szabályozás vonatkozott azon intézmények vagyoni biztosítékának mértékére, amelyek adott évben kezdték a felnőttképzést: nekik ugyanis a felnőttképzési tevékenységből származó, tárgyévben tervezett árbevétel kettő százaléka, de legalább ötszázezer forint volt a vagyoni biztosíték mértéke. A főszabály pedig az üzleti év időszakára vonatkozóan a felnőttképzést folytató intézmény üzleti évét megelőző évnek a felnőttképzésből származó, a számvitelről szóló törvény szerint elszámolt, tényleges értékesítési nettó árbevétele kettő százaléka, de legalább egymillió forint volt.

VI.

- [36] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az indítványozónak az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével, valamint I. cikk (1),(3)–(4) bekezdéseivel összefüggő hivatkozása megfelel-e az indítvánnyal szemben támasztott tartalmi követelményeknek. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerint az indítványozó köteles megindokolni, hogy az általa támadott jogszabályi rendelkezések miért és mennyiben ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítványozó azonban indokolási kötelezettségének az Fktv. támadott rendelkezései vonatkozásában nem tett eleget, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e tekintetben az Abtv. 64. § c) pontja alapján visszautasította.
- [37] 2. Az indítványozó szerint a „nyelviskolák egyébként homogén csoportja között hátrányos megkülönböztetés valósul meg”, tehát az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései sérülnek, mert „az indítványozónak kétszer, míg más nyelviskoláknak, akik korábban nem rendelkeztek akkreditációval, de az új törvény alapján engedélyt szereznek, csak egyszer kell díjat fizetniük”.
- [38] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Fktv. támadott rendelkezései és az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései között az indítványozó indokolása alapján nincs alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés, hiszen a „homogén csoportba” belépő, azaz a nyelvoktatással a jövőben foglalkozni kívánó intézménynek az előző Fktv. alapján is kellett nyilvántartásba vételt, valamint akkreditációt kérnie és ezért szolgáltatási díjat fizetnie. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]}, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben elutasította.
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az indítványozónak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított – szerzett jog elvonása – kérelmét vizsgálta. Indítványozó álláspontja szerint az Fktv. támadott 30. § (1) és (2) bekezdései „2013. augusztus 31. napjától automatikusan elvonják a nyelviskoláktól, köztük az indítványozótól a korábban megszerzett és kifizetett akkreditációkat (intézményi és program) függetlenül attól, hogy azok a törvényben meghatározott időpontot követően járnak le”.
- [40] 3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a „jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.]
- [41] „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya [...]” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. A jogállamisági klauzulát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonos módon tartalmazza. {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat [57]–[58]} Ez a feltétel ebben az esetben teljesült, így az Alkotmánybíróság az idézett megállapításokat továbbra is irányadónak tekinti.
- [42] 3.2. Az Fktv. támadott 30. § (1) és (2) bekezdései átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak, lehetővé téve és megkönnyítve a jogalkalmazók számára az új felnőttképzési rendszerre történő átállást. Az előző Fktv. alapján intézményi, valamint programakkreditációval rendelkező intézményeknek ugyanis 2014. augusztus 31-ig ad haladékot a jogalkotó, azaz már megszerzett akkreditációjuk eddig érvényben marad. Az Fktv. 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba, tehát az érintett intézményeknek egy év állt, illetve áll rendelkezésükre az új rendszerre áttérésre. Azoknak az intézményeknek pedig, amelyek 2013. január 1-jét követően szereztek akkreditációt, 2015. március 31-ig érvényben marad a megszerzett akkreditációjuk. Ez utóbbi az indítványozót nem érinti.
- [43] Az indítványozó nem sérelmezte az Fktv. által felállított felnőttképzési rendszer egy elemét sem, közte a személyi és tárgyi feltételeknek való megfelelést, az engedélyezési eljárás egyszerűsítését, a hatáskörrel rendelkező

hatóság kijelölését és eljárását. Így az Alkotmánybíróság csak a már meglévő intézményi, valamint programakkreditáció támadott „elvonását” (megszűnését) vizsgálta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „[s]zerzett jog sérelme viszont csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó egy szerzett jogot korlátozó jogszabályt visszamenőlegesen léptet hatályba, vagy ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

- [44] Az Alkotmánybíróság a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatban a következőképpen foglalt állást: „[a] reklámtáblák közötti elhelyezésének egyszer meghozott szabályai nem keletkeztetnek módosíthatatlan jogokat, az egyszer kialakított feltételrendszer nem tekinthető megváltoztathatatlanoknak. Amennyiben a jogalkotó mérlegelésének eredményeképpen a szabályozás módosul, e változás – megfelelő felkészülési idő biztosítása mellett – a már kihelyezett reklámokra is vonatkozhat, s e tény nem minősül visszaható hatályú jogalkotásnak. Mindezek alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelme ebben a vonatkozásban nem állapítható meg.” {Indokolás [60]–[61]}
- [45] Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállamiság követelménye, hogy a jogszabály hatálybalépése előtt kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson: 1. a jogszabály szövegének megismerésére; 2. a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; 3. a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya miatt állapítható meg {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[238], [241]}.
- [46] Az indítványozó nem állítja, hogy az Fktv. szabályai helyzetét terhesebbé tennék, olyan szabályok sérelmére sem hivatkozik, amelyek számára hátrányosabb feltételeket, kötelezettségeket állítanának fel.
- [47] Mindezek alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az Fktv. 30. § (1) és (2) bekezdései megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.
- [48] 4. Az Fktv. indítványozó által szintén támadott 35. § (1) bekezdése már nem hatályos 2013. szeptember 2-től. Az Fktv. e szakasza tartalmazta azt a rendelkezést, amely szerint az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 85. § (2) bekezdés *b)* pontjába a „szervezett és akkreditált” szövegrész helyére „engedélyezett és szervezett” szövegrész kerüljön. Az Alkotmánybíróság ezért nem az indítványozó által kifogásolt Fktv. 35. § (1) bekezdésére nézve folytatta le a vizsgálatot, hanem az így módosított Áfa tv. 85. § (2) bekezdés *b)* pontjára.
- [49] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjaiban foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az indítványozó az Áfa tv. Fktv.-val módosított, 85. § (2) bekezdés *b)* pontja „engedélyezett és szervezett” szövegrészeinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezi. Az Áfa tv. 85. § (1) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz arról, mely tevékenységek, szolgáltatások élveznek adómentességet közérdekű jellegükre tekintettel. Ennek *j)* pontja szerint adómentességet élvez „az a szolgáltatásnyújtás, amelyet óvodai, tanári, oktatói, nevelői tevékenységet végző – ilyen minőségében – teljesít a köz- és felsőoktatás, továbbá a (2) bekezdésben meghatározott egyéb oktatás keretében, ideértve az előzőekben felsoroltakhoz kapcsolódó magánóraadást is”. Az „egyéb oktatás” fogalmát pedig az Áfa tv. 85. § (2) bekezdése definiálja: „[a]z egyéb oktatás körébe tartoznak: a) a felnőttképzésből az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképesítést adó oktatás, képzés, továbbképzés, vizsgára való felkészítés és vizsgáztatás; b) a felnőttképzésről szóló törvény alapján engedélyezett és szervezett, illetőleg egyéb jogszabály alapján szervezett oktatás, képzés, továbbképzés, vizsgára való felkészítés és vizsgáztatás; c)

az államilag, illetőleg nemzetközileg elismert nyelvvizsga-bizonyítvány kiadásának alapjául szolgáló vizsgáztatás; d) a tanulmányi és tehetséggondozó verseny szervezése, lebonyolítása”.

- [50] Az indítványozó által támadott legális definíció az áfa-mentesség alapját képezi – tehát adótényállási elem –, ezért az Alaptörvény 37. § (4) bekezdésében megjelölt jogszabálynak minősül.
- [51] Az Áfa tv. alkotmányjogi panasszal támadott 85. § (2) bekezdés b) pontja „engedélyezett és szervezett” szövegrésze csak akkor vizsgálható felül az Alaptörvény alapján, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg. Az indítványozó nem hivatkozott a fenti jogok egyikének a sérelmére sem. Az Alkotmánybíróságnak ezért nincs hatásköre az indítvány érdemi elbírálására.
- [52] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a panasz ezen részét az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/264/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3197/2014. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 8. § (1) bekezdésének a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésére alapított – bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 8. § (1) bekezdésének a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és a XIII. cikk (1) bekezdésére alapított – bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Kúria eljáró tanácsa – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ára alapított bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé, melyben az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőt.) 8. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [2] A Kúria indítványának előzménye az volt, hogy az Alkotmánybíróság korábban – ugyanezen alapügyben benyújtott – bírói kezdeményezés keretében már vizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát. Ebben az ügyben [11/2013. (V. 9.) AB határozat, a továbbiakban: Abh.] az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó az Erdőtv. hatályba lépésekor nem alkotott átmeneti rendelkezéseket, és ennek következtében az állami tulajdonban álló erdőingatlanokra bejegyzett vagyoni értékű jogok jogosultjai az ingatlanok forgalomképtelenné nyilvánítása következtében megfelelő biztosíték nélkül maradtak. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási kötelezettségének 2013. szeptember 30-ig tegyen eleget. Emellett az Alkotmánybíróság az Abh-ban az Erdőtv. 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.
- [3] A határozat alapján fennálló jogalkotási kötelezettségének az Országgyűlés az Alkotmánybíróság jelen végzése meghozataláig nem tett eleget, a szükséges szabályokat az Erdőtv. vonatkozásában nem alkotta meg.
- [4] Ezt követően az alapüggyel (ingatlanok forgalomképességének megállapítása) egyező tárgyú peres eljárás indult meg az ügyben, melyben az első fokon eljáró Gyulai Törvényszék a felperes keresetét ismételten elutasította. Döntését azzal indokolta, hogy a hatályos szabályok szerint nincs mód az ingatlanok forgalomképesé nyilvánítására. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a per fő tárgya tekintetében helyben hagyta. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a „kereseti kérelemről a hatályos jogi környezet figyelembe vételével kellett döntenie”, mely nem ad lehetőséget arra, hogy a felperes kereseti kérelmének a bíróság helyt adjon. A jogszabályok tartalmával ellentétes döntés meghozatalára (jelesül annak megállapítására, hogy a perbeli ingatlanok forgalomképesek) a bíróságnak nincs lehetősége.
- [5] A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria az eljárás felfüggesztése mellett ismételten az Alkotmánybírósághoz fordult, és az Erdőtv. 8. § (1) bekezdése a) pontjának megsemmisítését kérte. Indoklásában – csakúgy mint a korábbi bírói kezdeményezésben – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és a XIII. cikkére hivatkozott, valamint a korábbi bírói indítványtól eltérően megjelölte az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését is, mint sérülni vélt alaptörvényi rendelkezéseket. Indokolását arra alapította, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-sértés ellenére a jogalkotó jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, és az alaptörvény-ellenes helyzetet álláspontja szerint csak oly módon lehetne orvosolni, ha az Alkotmánybíróság „él a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének jogával”.
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a bírói indítványt és az alábbiakat állapította meg.
- [7] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénynek a jogállamiság követelményét előíró B) cikk (1) bekezdése és a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikke szempontjából az Erdőtv. támadott rendelkezését a korábbi bírói kezdeményezés alapján már megvizsgálta és a bírói kezdeményezést ebben a tekintetben elutasította. Ugyanakkor a jogalkotási hiányosságot észlelve a mulasztás megállapítása mellett döntött.
- [8] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye bírói kezdeményezés benyújtásának.
- [9] Az Alkotmánybíróság – összevetve a korábbi és a jelen bírói kezdeményezés tartalmát – azt állapította meg, hogy az eljáró bíróság olyan jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának ismételt vizsgálatát kéri – ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – melyről az Alkotmánybíróság már döntött.
- [10] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói indítvánnyal érintett kérelem ítélt dolog, ezért a bírói kezdeményezést ebben a vonatkozásban az Abtv. 64. § f) pontja alapján visszautasította.
- [11] 2.2. Az indítványozó bíró az Erdőtv. 8. § (1) bekezdésének a) pontját az Alaptörvénynek a törvény előtti egyenlőséget biztosító XV. cikk (1) bekezdésébe és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a jogorvoslati jogot biztosító XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe ütközőnek is vélte.

- [12] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja: önmagában az a tény, hogy a jogalkotó bizonyos, állami tulajdonban álló vagyontárgyakat – nemzeti-össztársadalmi érdekből – forgalomképtelenné vagy korlátozottan forgalomképpessé minősít, nem hozható közvetlen alkotmányos összefüggésbe a törvény előtti egyenlőséggel, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal sem, ezért az Erdőtv. 8. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság az Abtv. 65. §-a alapján elutasította.
- [13] 2.3. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy az ügyben megkereste a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt, hogy nyilatkozzon abban a tekintetben, hogy az Országgyűlés a fennálló jogalkotási kötelezettségének milyen módon kíván eleget tenni. Válaszában az államtitkár kifejtette: „A megalapozott döntéshozatal és a valamennyi érintett számára megnyugtató megoldás kimunkálása érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium felvette a kapcsolatot a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal, valamint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezettel. Az érintett állami szervek egyetértettek abban, hogy legelső lépésként számba kell venni az Erdőtv. által érvényesíthetetlenné tett követeléseket, valamint fel kell mérni a biztosíték gyanánt megterhelt állami erdőterületek értékét annak érdekében, hogy a méltányolható igények és az azokhoz rendelt biztosítékok értékének egymáshoz való aránya megállapítható legyen. Ezt követően kerülhet sor az igényrel fellépők kártalanítására, amely történhet a követelés pénzbeli megváltásával, megfelelő és közjogi korlátozás alá nem eső más vagyontárgy felajánlásával, vagy végső soron a közjogi korlátozások feloldásával.” Az államtitkár végül utalt arra hogy a helyzet végleges rendezésére az idei év (2014) végéig sor kerülhet.
- [14] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a bírói kezdeményezést az Abtv. 31. §-a, a 64. § f) pontja és 65. §-a alapján részben elutasította, részben pedig visszautasította.

Budapest, 2014. július 8.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/549/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3198/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló, valamint bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 41.Pf.640.388/2012/4. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet 2006. augusztus 2. és 2010. november 1. között hatályos 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 41.Pf.640.388/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Egy budapesti társasház (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1. Az indítványozó az Alaptörvény M) cikke és XIII. cikk (1) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a Fővárosi Törvényszék 41.Pf.640.388/2012/4. számú, fellebbezési eljárásban meghozott ítéletével összefüggésben a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 2006. augusztus 2. és 2010. november 1. között hatályos 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az indítványozói érvelés szerint a Korm.r.-nek a 2006. augusztus 2. és 2010. november 1. közötti perbeli időszakban hatályos támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog elvét, mivel a sérelmet szenvedő fél a szerződésben rögzített, de el nem végzett szolgáltatásért fizet, valamint az Alaptörvény M) cikke szerinti fogyasztók jogainak védelmét illető rendelkezését is. Az indítványozó ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a Korm.r. 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a Fővárosi Törvényszék 41.Pf.640.388/2012/4. számú ítéletének megsemmisítését.
- [3] Az indítványozó, mint használatba vevő és a Fővárosi Közterület-fenntartó Vállalat, mint szolgáltató között 1994. december 11-én megállapodás jött létre három 1100 literes szemétygyűjtőtartály használata és a szemétygyűjtőtartályok – szolgáltatót terhelő – ürítési gyakorisága vonatkozásában, mely ürítési rendszeresség a szerződésben a Budapest Főváros Közgyűlésének 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendeletét figyelembe véve lett megállapítva és az így megállapított ürítési rendszeresség alapján lett meghatározva a díjazás is. A szerződés értelmében a három-három tartály ürítésére szerdai és szombati napon került sor. A szerződésben foglaltak ellenére 2004 óta a Fővárosi Közterület-fenntartó Vállalat a szerdai napokon három szemétygyűjtőtartály ürítését, szombati napokon azonban csak két szemétygyűjtőtartály ürítését végezte el. Ezért az indítványozó, mint felperes a fenti szerződésszegő magatartással szemben keresetet nyújtott be az illetékességgel rendelkező Pesti Központi Kerületi Bíróságra. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a felperesi társasházban a szemétygyűjtőtartályok egy központi kukatárolóban vannak elhelyezve, mely tárolóból a megtelt szemétygyűjtőtartályokat az ürítési napokon az utcára kihelyezik, és a kihelyezett szemétygyűjtőtartályok ürítését végzi el az alperes. Szombati napokon a felperesi társasházból csupán két szemétygyűjtőtartály kihelyezésére került sor a felperes részéről, ekként az alperes csak két szemétygyűjtőtartály ürítését végezhetette el. Tekintettel arra, hogy az alperes által sem vitatottan, a teljes perbeli időszakra a felperes három szemétygyűjtőtartály ürítésének díját megfizette az alperesnek, az alperes azzal, hogy szombati napokon csak két szemétygyűjtőtartály ürítését végezte el, a Ptk. 318. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ptk. 339. § (1) bekezdés szerint a szerződésüket felróható módon megszegte, jogalap nélkül gazdagodott és 1 019 080 Ft kárt okozott a felperesnek. Az elsőfokú bíróság ezért a keresetnek – a felperes pernyertességét 88%-ban, pervesztességét 12%-ban megállapítva – részben helyt adva a 22.P.87.765/2012/11. számú ítéletében kötelezte az alperes Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.-t, hogy 1 019 080 Ft-ot, annak 2011. augusztus 2. napjától a kifizetés napjáig járó, a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatát és 112 658 Ft költséget fizessen meg a felperesnek.
- [4] Az ítéletellen az alperes fellebbezéssel élt. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 41.Pf.640.388/2012/4. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezéssel nem támadott részét nem érintve, fellebbezett rendelkezését megváltoztatva a keresetet elutasította. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a kereset és az ellenkérelem Pp. 215. §-a szerinti korlátai között a tényállást teljes körűen feltárta és helyesen állapította meg, helyesen hívta fel a jogvita elbírálásánál irányadó jogszabályi rendelkezéseket is, azonban azokat tévesen alkalmazta. A perrel érintett időszak a 2006. augusztus 2. és 2010. november 1. közötti időszak volt. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a perrel érintett időszakban hatályos Korm.r. szerint az alperes, mint szolgáltató a rendelkezésre állás alapján jogosult a számlázásra, és a szolgáltatást igénybe vevő felperes a rendelkezésre állás alapján köteles számla ellenében a közszolgáltatási díjat megfizetni. A másodfokú bíróság

szerint a nem vitás peradatok alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy 2006. augusztus 2.-tól 2010. november 1-ig az alperes szombati napokon csak két személygyűjtőtartályt ürített, azonban a rendelkezésre állással a közszolgáltatást biztosította, így oldalán szerződésszegő magatartás nem állapítható meg. Tekintettel arra, hogy alperes szerződésszerű magatartást tanúsított – hiszen szerződéses kötelezettségét a Korm.r. rendelkezési töltötték meg tartalommal – az sem állapítható meg, hogy alperes felperesek rovására jutott vagyoni előnyhöz. Ezért a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 253. § (2) bekezdése alapján megváltoztatva a keresetet elutasította.

- [5] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [6] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése értelmében a befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [7] 2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz formai megfelelőségét vizsgálta és megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, az indítványozó az egyedi ügyben érintett személy.
- [8] 2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (1) bekezdésében, illetve 29–31. §-aiban foglalt tartalmi befogadhatósági feltételeknek való megfelelőségét vizsgálta.
- [9] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintett és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a másodfokú bíróság ítéletét 2013. június 13-án vette át és az alkotmányjogi panaszát 2013. augusztus 12-én adta postára, így az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett.
- [11] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasznak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az alkotmányjogi panasz tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény megsértettnek állított rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; rövid indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; valamint kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés és bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróságnak kizárólag a bírói döntés alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, amelynek célja a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése. Az indítványozó által felvetett jogértelmezési és joggyakorlati aggályok azonban nem alkotmányossági kérdések. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ban foglalt feltételnek, mivel az sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet nem vetett fel, ezért az alkotmányjogi panasz nem befogadható.

- [13] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági akadály miatt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1368/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3199/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló, valamint bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámú ítéletével összefüggésben benyújtott, a 2014. március 14. napjáig hatályos, az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvény 23. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó biztosítási tevékenységet folytató gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámú, felülvizsgálati eljárásban meghozott ítéletével összefüggésben a 2014. március 14. napjáig hatályos, az önálló kereskedelmi ügynöki szerződésről szóló 2000. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Küsz.) 23. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Az indítványozói érvelés szerint a Küsz. időbeli hatályáról szóló rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az indítványozó ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a Küsz. 23. § (2) bekezdésében szereplő jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazási tilalmának elrendelését az Alkotmánybíróság eljárására okot adó jogvitában.

- [3] Emellett az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámú ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszeréből fakadó indokolt bírói döntéshez fűződő jogot. Ilyen okból az indítványozó kezdeményezte a Kúria döntésének megsemmisítését is.
- [4] 1.1. Az indítványozó belföldön biztosítási tevékenységet végző biztosítótársaság. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó vagyoni ügyben az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság a 26.G.42.232/2010/16. sorszámú, 2012. március 9. napján kelt ítéletében megállapított tényállás szerint a perben alperesként szereplő indítványozó 1994 júliusában kötött úgynevezett függő biztosításközvetítői szerződést (a továbbiakban: szerződés) a perben felperesként szereplő biztosításközvetítővel. E határozatlan időre kötött szerződés a biztosításközvetítőnek kizárólag az indítványozó biztosítótársaság biztosítási termékeinek közvetítésére nyújtott lehetőséget. A felek a szerződést a kiegyenlítésről szóló részében 2008. január 8. napján módosították. A közvetítői szerződésekben ismert kiegyenlítés, vagy kártalanítás intézménye a jogviszony sajátos és tartós jellegére figyelemmel a megbízó erőfőlényét kívánja ellensúlyozni. A kiegyenlítés, vagy kártalanítás intézménye ennek megfelelően a szerződés megszűnése és meghatározott törvényi feltételek teljesülése esetén pótolja a közvetítőnek a szerződés megszűnéséből eredő elmaradt vagyoni előnyét [Küsz. 18–19. §§, illetve Ptk. 6:298–6:300. §§]. A szerződés módosítása értelmében a biztosításközvetítőnek többek között akkor jár kiegyenlítés, ha felhagy az aktív munkavégzésre irányuló közvetítői tevékenységgel. Az indítványozó 2009 októberében felmondta a szerződést és a kiegyenlítés teljesítését azért tagadta meg, mert a biztosításközvetítő aktív munkavégzésével nem hagyott fel, amely így a módosított szerződés értelmében kizárja a kiegyenlítés követelését (erről lásd: Fővárosi Bíróság 26.G.42.232/2010/16. sorszámú ítéletének 2–6 oldalait).
- [5] A biztosításközvetítő által előterjesztett kereset alapján a Fővárosi Bíróság a hivatkozott ítéletében megállapította, hogy az indítványozó és a biztosításközvetítő jogviszonyára irányadóak a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.), valamint a korábban hatályos Küsz. rendelkezései. A Bit. 33. § (8) bekezdésének rendelkezése értelmében a biztosításközvetítőt a Küsz. szerinti kiegyenlítés akkor illeti meg, ha a biztosítótársasággal kifejezetten erre irányuló szerződést köt. Az első fokú bíróság értelmezésében, ha a felek a kiegyenlítésben megállapodnak, akkor a Küsz. 20. §-a szerint nem köthetnek olyan megállapodást, amely a kiegyenlítés Küsz.-ben foglalt feltételeitől a közvetítő hátrányára tér el. Vagyis a Küsz. klauzikálón kógens szabálya a felek szerződési szabadsága elé korlátot állít: ha a kiegyenlítésben megállapodnak, akkor a kiegyenlítés Küsz.-ben foglalt feltételeinél a biztosításközvetítőre nézve szigorúbb feltételeket érvényesen nem köthetnek ki. Az elsőfokú bíróság értékelése szerint a felek azon szerződéses kikötése, amely a kiegyenlítés egyik feltételeként határozta meg az aktív munkavégzés befejezését a Küsz. 18–19. §§-aiban meghatározott feltételeknél a biztosításközvetítőt sújtó hátrányosabb előírás. A korábban hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: korábban hatályos Ptk.) 200. § (1) bekezdése, a Küsz. 2. § (2) bekezdése és a korábban hatályos Ptk. 226. § (1) bekezdése szerint a Küsz. klauzikálón kógens szabályai a felek eltérő megállapodásának helyébe lépnek. Az elsőfokú bíróság ennek megfelelően megállapította, hogy jogszabályba ütközik a szerződés azon módosítása, amely a kiegyenlítés követelhetőségének feltételeként írja elő az aktív munkavégzés befejezését, és így a szerződés e kikötésének helyébe a Küsz. 18–19. §§ lépnek. Mindezek alapján a Fővárosi Bíróság a hivatkozott ítéletében az indítványozót 5.100.000 forint kiegyenlítési összeg, valamint a perköltség megfizetésében marasztalta (erről lásd: Fővárosi Bíróság 26.G.42.232/2010/16. sorszámú ítéletének 6–10. oldalait).
- [6] Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Ítéltábla a 6.Pf.20.917/2012/6. sorszámú, 2013. február 13. napján kelt ítéletében helyben hagyta a Fővárosi Bíróság ítéletét. Az ítéltábla indokolásában előadta, hogy a Küsz. a különféle közvetítő szerződések általános háttérszabályait tartalmazta. A felek megállapodtak a kiegyenlítésről, így a Küsz. klauzikálón kógens szabályai a szerződésükben irányadóak és a jogszabályba ütköző kikötések helyébe lépnek (erről lásd: Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.917/2012/6. sorszámú ítéletének 3–4. oldalait).
- [7] Az indítványozó a jogerős ítéletet felülvizsgálati kérelemmel támadta. Felülvizsgálati kérelmében azért kifogásolta a Fővárosi Ítéltábla döntését, mert álláspontja szerint a döntés sérti a korábban hatályos Ptk. 200. § (1) bekezdésében biztosított szerződéses szabadságot. Felülvizsgálati kérelmében ennek indokaként előadta, hogy a Küsz. hatálya nem terjed ki a biztosítási terméket közvetítőkre, mert a Küsz. 1. § (5) bekezdésének és a Bit. 33. § (8) bekezdésének helyes értelmezése szerint a biztosítók és üzletkötők, közvetítők szerződéses szabadságához tartozik annak eldöntése, hogy megállapodnak-e, és ha igen, akkor milyen feltételekkel álla-

podnak meg a kiegyenlítésben. Az indítványozó e körben hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is, miszerint a szerződés tartalmának szabad megállapítása áll összhangban a közjónak megfelelő és gazdaságos célt szolgáló jogértelmezéssel. Így álláspontja szerint a kiegyenlítés a biztosításközvetítő aktív munkavégzéssel történő felhagyásához kötése érvényes szerződési feltétel. A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a hivatkozott sorszámú, 2013. október 16. napján kelt ítéletében a Fővárosi Ítéletábra jogerős ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria döntésében megerősítette az alsóbb fokú bíróságok jogértelmezését, amely szerint a Küsz. 1. § (1) és (5) bekezdéseiben meghatározott hatálya kiterjed a biztosítási terméket közvetítőkre is. Ebből fakadóan pedig, ha a felek a kiegyenlítésben megállapodnak, akkor megállapodásukra a Küsz. kiegyenlítést rendező, egyoldalúan kogens szabályai is irányadóak. A perbeli esetben a felek megkötötték ezt a megállapodást, így a jogszabályt sértő feltételek helyébe a Küsz. 18–19. §§-ban foglalt előírások lépnek (erről lásd: Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámú ítéletének 8–9. oldalait).

- [8] 1.2. Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panaszát részben az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapítva azt állítja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sérti a Küsz. 23. § (2) bekezdése, amelynek értelmében a Küsz. rendelkezései főszabályként a törvény hatályba lépése előtt megkötött és még fennálló közvetítői szerződésekre is alkalmazást kívánnak. Felidézve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát, az indítványozó előadja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert visszaható hatályú jogalkotás tilalma átfogja egyfelől a jogszabály visszamenőleges hatályba léptetésének tilalmát, másfelől pedig azt az elvet, amely szerint jogszabály a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra csak kivételesen alkalmazható {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]}. Az indítványozói érvelés szerint ebből következően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, hogy a vagyoni jogi vitában eljáró bíróságok a 2003. január elsejétől visszamenőleges alkalmazást kívánó Küsz. rendelkezéseit az 1994 júliusában megkötött szerződés megítélésakor alkalmazták. Az indítványozó álláspontja szerint a Küsz. szabályainak visszamenőleges hatályú alkalmazásával helyzete terhesebbé vált, és ebből következően nem érvényesíthető a szerződésben kikötött azon feltétel sem, amely szerint a kiegyenlítésre akkor nyílik lehetőség, ha a biztosításközvetítő felhagy az aktív munkavégzéssel. Az indítványozó ezen indokok alapján kezdeményezi a Küsz. 23. § (2) bekezdésében előírt időbeli hatályról szóló szabály alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben az alkalmazási tilalom elrendelését.
- [9] Az indítványozó másodlagosan az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában kifogásolja a Kúria ítéletét, mert álláspontja szerint a döntés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból fakadó indokolt bírói döntéshez fűződő jogot. Érdemi okfejtésében az indítványozó hivatkozik az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapvető jogként ismerte el az indokolt bírói döntéshez fűződő jogot. Az indítványozói érvelés szerint a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete azért sérti az indokolt bírói döntéshez fűződő jogot, mert egyfelől nem ad számot arról, hogy a Bit. 33. § (8) bekezdésének értelmezése során a Kúria milyen szempontokat vett figyelembe, másfelől pedig a Kúria nem adta indokát annak sem, hogy jogértelmezése megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogszabály értelmezési kötelezettségnek. Mindezek alapján az indítványozó kezdeményezi a kifogásolt kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [10] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §§-ban, illetve az Abtv. 29–31. §§-ban foglalt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [11] 3.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszról dönt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [12] Jelen ügy tényeire figyelemmel azonban megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban a Kúria nem alkalmazta a Küsz. 23. § (2) bekezdését. Nem is alkalmazhatta, hiszen a vagyoni jogi vita

során a Kúria időbeli hatálya, vagyis a törvény rendelkezéseinek visszamenőleges alkalmazhatósága azért nem volt kérdés, mert a jogvita során kifogásolt módosítás 2008 januárjában épült be a szerződésbe, míg a Kúsz. 2001. február elsején lépett hatályba és 2003. január elsejétől írta elő alkalmazását a korábban megkötött, de még fennálló közvetítői szerződések tekintetében (erről lásd: Fővárosi Bíróság 26.G.42.232/2010/16. sorszámu ítéletének 4. oldalát). Minthogy a Kúria döntésében nem alkalmazta az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogszabályt, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg a befogadás törvényi feltételének {korábról lásd: 3382/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [9]; 3080/2013. (III. 27.) AB végzés, Indokolás [10]; 3162/2013. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [25]; 3042/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [6]}.

- [13] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálja az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így kimerülésüket az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [14] 3.2.1. Az alkotmányjogi panaszban előadott kérdést az Alkotmánybíróság a panaszban is felhívott 7/2013. (III. 1.) AB határozatában alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}. E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez való jogot is. Ezen alapvető jog minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvényeknek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alapossággal megvizsgálják, és ennek értékeléséről határozatukban számot is adjanak {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}. Mindebből az is következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {hasonlóan lásd: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [15] 3.2.2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy olyan alkotmányossági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben arra emlékeztet, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza {erről lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]}. Az Alkotmánybíróság így a bírói döntések felülvizsgálata során az Alaptörvényben és az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményekben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja {erről lásd: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak jelen alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatakor azt a kérdést szükséges megválaszolni, hogy érdemben befolyásolhatta-e a támadott döntést, ha a Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmében foglaltakról a polgári eljárási törvényben előírtaknak megfelelően elmulasztott számot adni {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [16] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében lényegét tekintve arra hivatkozott, hogy az alsóbb fokú bíróságok a Kúsz. hatályát jogszabálysértően terjesztették ki a biztosítási terméket közvetítőkre. A Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 270. § (2) bekezdése, illetve a Pp. 275. § (2) és (3) bekezdései értelmében a felülvizsgálati eljárásban azt értékelheti, és így arról szükséges számot adnia, hogy a felülvizsgálni kért határozat megfelel-e a jogszabályoknak. A kifogásolt határozatból is kitűnően a Kúria vizsgálta a hivatkozott jogszabálysértéseket. Döntésének indokolásában pedig számot adott arról is, hogy mely jogi érvek mentén tekinti helytállónak az alsóbb fokú bíróságok jogértelmezését (lásd: Kúria Pfv.III.20.917/2013/3. sorszámu ítéletének 8–9. oldalait). Ebből következően az indítványozó érvei a felülvizsgálati eljárásban meghallgatást nyertek, így a tisztességes eljárás követelményei között elismert indokolt bírói döntés hiánya nem is befolyásolhatta érdemben a Kúria határozatát. Az alkotmányjogi panasz a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét tehát nem vetette fel {lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]}.

- [17] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.
- [18] 3.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében meghatározott, részben pedig az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt befogadhatósági akadály miatt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján, míg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági akadály miatt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragya András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/266/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3200/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mellett működő Bírószági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság Vh.Fgy.F.6/2013/3. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Dr. Zoltán Ákos önálló bírósági végrehajtó (a továbbiakban: indítványozó) képviseletében jogi képviselője terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt, kérve a Kúria mellett működő Bírószági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság Vh.Fgy.F.6/2013/3. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1. Az indítványozóval szemben több végrehajtási eljárás volt folyamatban, amelynek okán – hivatkozással arra, hogy az önálló bírósági végrehajtó hivatalán kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely alkalmas arra, hogy a feladatának ellátásához szükséges közbizalmat megingassa – a Magyar Bírószági Végrehajtói Kamara Elnöke fegyelmi feljelentéssel élt.
- [3] Az első fokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírószági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság fegyelmi tanácsa (a továbbiakban: elsőfokú fegyelmi tanács) a fegyelmi eljárást megindította és a lefolytatott eljárás eredményeként megállapította, hogy az indítványozó fegyelmi vétséget követett el azáltal, hogy vele szemben végrehajtási eljárások indultak, ezért fegyelmi büntetésül 100.000,- Ft pénzbírsággal sújtotta.

- [4] Az elsőfokú fegyelmi tanács 2012. december 3. napján kelt és az 2013. február 6-án kézhez vett határozatával szemben az indítványozó 2013. február 20-án fellebbezéssel élt, kérve annak megváltoztatását és a fegyelmi vétség alóli felmentést, illetve a fellebbezés indokai előterjesztésére további 8 nap póthatáridőt. A másodfokú fegyelmi bíróság határozata szerint az elsőfokú fegyelmi tanács felhívta az indítványozót, hogy 8 napon belül terjessze elő a fellebbezés indokait, és figyelmeztette, hogy a határidő leteltét követően a másodfokú fegyelmi bírósághoz fogja felterjeszteni az iratokat.
- [5] A Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság, mint másodfokú fegyelmi bíróság (a továbbiakban: másodfokú fegyelmi bíróság), 2013. július 3. napján kelt határozatával az indítványozó fellebbezését hivatalból elutasította. A másodfokú fegyelmi bíróság megállapította, hogy az indítványozó által benyújtott fellebbezés nem minősül határidőben benyújtottnak, tekintettel arra, hogy a törvényben megszabott 15 napos fellebbezési határidő magára a fellebbezésre és az indokok előterjesztésére is vonatkozik, az indítványozó azonban fellebbezését nem indokolta meg.
- [6] 2. Az indítványozó álláspontja szerint a másodfokú fegyelmi bíróság határozata alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdését, a jogorvoslathoz való jogról szóló XXVIII. cikk (7) bekezdését, valamint az nem felel meg a 28. cikknek, azaz az Alaptörvényben meghatározott jogértelmezési követelményeknek sem. Az indítványozó megítélése szerint a támadott bírói döntés által nem érvényesült a jogorvoslathoz való joga, továbbá az nem felelt meg a szükségesség és arányosság, valamint „jogállamság/jogbiztonság” elveknek.
- [7] Az indítványozó beadványában először tömören ismertette a tényállást, majd a vonatkozó, általa relevánsnak ítélt jogszabályi rendelkezéseket, illetve álláspontja alátámasztásaként több bírósági döntésre utalt. Kiemelte, hogy az önálló bírósági végrehajtó intézményét szabályozó bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) mellett – háttérjogszabályként – a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit úgyszintén figyelembe kell venni. Azért találta jogszabálysértőnek a panaszos a másodfokú fegyelmi bíróság határozatát, mert szerinte az jogszabályellenes jogértelmezésen alapult, hiszen a fellebbezés elutasítását meg kellett volna előznie egy, az elutasítás terhével történő hiánypótlási felhívásnak, amelyre azonban nem került sor. Az indítványozó meggyőződése szerint, az általa hivatkozott Vht. – 9. §, 287. § (2) bekezdés és 288. § (1) bekezdés – rendelkezések nem zárják ki a Pp. alkalmazását. A beadvány szerint a Pp. hivatkozott – 95. § (2), (5) bekezdések, 235. § (1)–(2) bekezdések és 237. § – szakaszaiból egyértelműen kiderül, hogy a jogalkotó szándéka a fél által benyújtott beadvány – amely alatt a fellebbezést is érteni kell – hiányainak pótlása lehetővé tételére irányul és kizárólag rendkívül szűk körben teszi lehetővé a fellebbezés hivatalból, érdemi vizsgálat nélküli elutasítását.
- [8] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jogának sérelme kapcsán azt követően, hogy utalt a 8/2004. (III. 25.) AB határozatra, megfogalmazta, hogy indokoltnak tartja, a „hivatalból történő elutasítás gyakorolhatósága korlátozását és az előzetes felhívás kötelezettségének eljáró bíróságra telepítését”. Álláspontja szerint a fellebbezés hivatalból történő elutasítása azonnal és véglegesen, további jogorvoslati lehetőség biztosítása nélkül megszünteti a jogorvoslathoz jog gyakorlásának lehetőségét, így „drasztikus beavatkozás, korlátozás a jogorvoslathoz való jogba”.
- [9] Az indítványozó véleménye szerint sértette a másodfokú fegyelmi bíróság döntése a szükségesség és arányosság elvét is, amely álláspont alátámasztásaként megismételte a jogorvoslathoz való jog sérelméhez kapcsolódó indokait. Az indítványozó hozzátette, hogy a korlátozás, megítélése szerint akkor szükséges, arányos és indokolt, ha a jogorvoslattal élő személyt a hiányok pótlására, a jogkövetkezmények terhével az eljáró hatóság felhívja és kizárólag ennek elmulasztása esetén kerülhet sor érdemi vizsgálat nélküli, hivatalból történő elutasításra.
- [10] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [11] Az Alkotmánybíróság mindenek előtt azt értékelte, hogy a Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság Vh.Fgy.F.6/2013/3. számú határozata elleni alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 51–52. §-aiban foglalt formai feltételeknek.
- [12] A rendelkezésre álló dokumentumok alapján tényként állapítható meg, hogy az indítványozó jogi képviselője a támadott határozatot 2013. augusztus 1-jén vette át, amellyel szemben az indítványozó meghatalmazása alapján felülvizsgálati kérelmet és alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az első fokon eljáró, Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróságnál. Az alkotmányjogi panaszt az elsőfokú

bíróság 2013. október 2-án érkezette. Az, hogy az alkotmányjogi panaszt pontosan mikor adták postára, az iratokból nem volt megállapítható, azonban vélelmezhető, hogy arra a felülvizsgálati kérelemmel azonos napon, azaz 2013. szeptember 30-án került sor. Mindezekre tekintettel, az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében eljárva az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos – határidőben benyújtottnak tekintette.

- [13] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. szerinti további formai követelményeknek egyebekben megfelelt.
- [14] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság tartalmi követelményeinek, így különösen az Abtv. 26–27. § és 29–31. § szerinti feltételeknek. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy az ügyben felmerült alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [15] 4.1. Az indítványozó azt állította, hogy a megtámadott fegyelmi bírósági döntés nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésének. A cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető értelmezést, a (3) bekezdés pedig a jogalkotó számára ír elő kötelezettséget, ezért arra alkotmányjogi panasz közvetlenül nem alapítható.
- [16] 4.2. Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára fogalmaz meg jogértelmezési követelményt, alapvető jogot nem tartalmaz, így e cikke önmagában ugyancsak nem alapítható alkotmányjogi panasz.
- [17] 4.3. Az indítványozó álláspontja szerint sérült továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése azzal, hogy a másodfokú fegyelmi bíróság a Pp. rendelkezéseinek figyelembe vétele és hiánypótlásra való felhívás nélkül hivatalból elutasította fellebbezését. Ezzel szemben a fellebbezés elutasítására a fellebbezési határidő be nem tartása miatt került sor, amelynek során az elsőfokú fegyelmi tanács hiánypótlási felhívással (is) élt az indítványozó felé, azonban ennek ő nem tett eleget.
- [18] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog követelménye mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog annyit és csak annyit jelent, hogy az érintett jogát vagy jogos érdekét befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. {3157/2014. (V. 3.) AB Határozat, Indokolás [32]} A fellebbezés tartalmára és annak határidőben történő előterjesztésére vonatkozó szabályozás ugyanakkor olyan kérdéseket rendez, amelyek nem érintik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapvető jogot.
- [19] Az indítvány a fentiek alapján tehát nem tartalmaz olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [20] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti feltételeknek, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1556/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3201/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pf.III.24.966/2012/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] A Tiszántúli Természetvédők Társulata (a továbbiakban: indítványozó) képviseletében eljárva a társulat ügyvédje alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1. Az indítványozó társadalmi szervezet a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) alapján közérdekű keresetet terjesztett elő, amelyben kérte a Honvédelmi Minisztérium eltiltását a környezetet veszélyeztető, szennyező, illetve károsító hírközlési bázis és a hozzá tartozó út használatától, egyben kötelezni a keletkezett károk felszámolására, az ökológiai rendszer helyreállítását szolgáló kiegészítő intézkedések költségeinek megfizetésére. Az első fokon eljáró Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság az indítványozó (felperes) törvényes képviselőjének jelenlétében megtartott 2011. október 19-ei tárgyalást a tárgyaláson kihirdetett végzésével 2011. november 23-ára halasztotta. Az indítványozó törvényes képviseletét annak elnöke látta el, aki 2011. november 23-án telefaxot küldött a bíróság számára, amelyben kérte a tárgyalás elhalasztását, arra tekintettel, hogy egészségügyi állapota miatt nem tud megjelenni a bíróság előtt. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a halasztásra irányuló kérelemnek nem adott helyt és a 2011. november 23-án tartott tárgyaláson 25.P.22.174/2009/35. számú határozatával az indítványozó keresetét elutasította.
- [3] Az ítélet kézbesítését a posta a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 99. §-ának és az azóta már hatályon kívül helyezett 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 29. § (1) bekezdésének – megfelelően kétszeri alkalommal kísérelte meg, a küldemény azonban nem kereste jelzéssel érkezett vissza a bíróságra. Ezt követően az elsőfokú bíróság végzésében megállapította, hogy a Pp. 99. § (2) bekezdése szerint a kézbesítési vélelem beállt, majd 2012. január 26-án tájékoztatta a feleket, hogy az ítélet jogerőre emelkedett. Az indítványozó kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmét a Miskolci Törvényszék 25.P.22.174/2009/46. számú végzésével elutasította, amelyet az indítványozó jogi képviselője 2012. április 4. napján vett kézhez. Az indítványozó ezen végzés ellen fellebbezést nyújtott be, amelyet 2012. április 20-án adott postára, és az 2012. április 21-én érkezett meg Miskolci Törvényszékre. A Miskolci Törvényszék 25.P.22.174/2009/49. számú végzésében megállapította, hogy a 46. számú végzés ellen előterjesztett fellebbezés elkészült, mivel az a – 2012. április 19. napján lejárt – fellebbezési határidőt követően került előterjesztésre.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.447/2012/2. számú végzésében a felperes indítványozó igazolási kérelmét hivatalból elutasította. A másodfokú bíróság megállapította, hogy az indítványozó az igazolási kérelmet határidőn túl terjesztette elő. A Pp. 107. § (1) bekezdése szerint ugyanis az igazolási kérelmet az elmulasztott határidőnaptól, illetve az elmulasztott határidő utolsó napjától számított 15 napon belül lehet előterjeszteni. Jelen esetben az elmulasztott határidő utolsó napja 2012. április 19-e volt, a 15 napos határidő 2012. május 4-én lejárt, ehhez képest az igazolási kérelem előterjesztésére 2012. május 30-án került sor. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a 2011. november 23-án előterjesztett kérelme egyben olyan igazolási kérelem is volt, amelynek hatálya kiterjed az eljárás egészére. A Debreceni Ítéltábla azonban megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott beadvány kifejezetten a 2011. november 23-ai tárgyalás elhalasztására irányult és az nem tekinthető a Pp. 107. § (1) bekezdése szerinti igazolási kérelemnek, ezért az indítványozó kérelmét a Pp. 109. § (2) bekezdése alapján elutasította.
- [5] Az indítványozó fellebbezése nyomán a Kúria a Pf.III.24.966/2012/4. számú végzésével helybenhagyta a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.447/2012/2. számú végzését.

- [6] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria végzése megsértette a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése] azzal a megállapításával, mely szerint az indítványozó 2011. november 23-án előterjesztett kérelme kizárólag az aznapi tárgyalás elhalasztására irányult, és nem tekinthető a 2012. május 4-ei határidő elmulasztását kimentő igazolási kérelemnek. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy bár önhibáján kívül vált „cselekvőképtelenné” és emiatt nem tudta érvényesíteni jogait, illetve eleget tenni kötelezettségeinek, a Kúria fenti döntése végképp elzárta attól, hogy az elmulasztott határidő jogkövetkezményeit valamilyen jogorvoslattal elhárítsa, és azt sem tette lehetővé, hogy részt vegyen a „per tárgyalásain”. Kérte továbbá annak megállapítását is, hogy sérült az egészséges környezethez való joga [Alaptörvény XXI. cikk (1)–(2) bekezdése], mivel a Kúria nem biztosította számára, hogy részt vehessen azon a tárgyaláson, ahol az érdemi döntés megszületett és ezzel kizárta a „környezet helyreállítására irányuló alaptörvényi jogai” érvényesítésének lehetőségét.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [8] Az Alkotmánybíróság a Kúria Pf.III.24.966/2012/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során megállapította, hogy az az Abtv. 51.–52. §§-ban foglalt formai feltételeknek eleget tett. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság tartalmi követelményeinek, így különösen az Abtv. 26–27. § és 29–31. § szerinti feltételeknek. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy az ügyben felmerült alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [9] Az indítványozó a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét arra alapozva állította, hogy a Kúria helytelenül értelmezte, alkalmazta a Pp.-nek a mulasztás igazolására vonatkozó szabályait, megsértve ezzel a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogát, kiürésítve egyúttal az egészséges környezethez való jogát.
- [10] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Pp. 151. § (1) bekezdése alapján a folyamatban lévő ügyekben az egyik fél által előterjesztett elhalasztási kérelem esetén a bíróság mérlegelési jogkörben dönti el, helyt ad-e a kérelemnek vagy sem. A Pp. 136/B. § (1) bekezdés alapján pedig, amennyiben a folytatólagos tárgyalást valamelyik fél elmulasztja, a bíróság – főszabály szerint – a tárgyalást a jelenlévő ellenfél, illetőleg a távollévő felperes megelőzőleg előterjesztett kérelmére megtartja, de új hatánapot is kitűzhet.
- [11] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}
- [12] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában valóban a bíróság által megállapított tényállást, a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatta.
- [13] Az indítvány tehát nem tartalmaz olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [14] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti feltételeknek, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1609/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3202/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Törvényszék 27.P.21.531/2011/43. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.100/2012/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozók jogi képviselőjük útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozók Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indítottak pert. Kereseti kérelmük szerint az önkormányzat jogellenesen szüntette meg az egészségügyi ellátásra, illetőleg a rendelőhasználatra irányuló szerződésüket és kérték az emiatt keletkezett káruk megtérítését. Az első fokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék ítéletében megállapította, hogy az önkormányzat az egészségügyi ellátásra kötött szerződés felbontása során nem tanúsított olyan felróható magatartást, amely a kártérítési felelőssége megállapítását eredményezte volna, ezért a felperesek (jelen ügy indítványozói) keresetét elutasította.
- [3] A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét – annak helyes indokaira utalással – helyben hagyta. Az indítványozók jogi képviselője a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.100/2012/5. számú ítéletét 2013. február 12. napján vette át.
- [4] Ezt követően az indítványozók felülvizsgálati kérelemmel fordultak a Kúriához. A Kúria a Pfv.III.20.557/2013/3. számú végzésében a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította – többek között – arra hivatkozással, hogy a felülvizsgálati kérelemben sem a felülvizsgálat alapjául szolgáló okot, sem a döntésre kiható konkrét jogszabálysértést nem jelölték meg. A Kúria végzését az indítványozók jogi képviselője 2013. október 10. napján vette át.
- [5] Az indítványozók 2013. december 13. napján a Székesfehérvári Törvényszéken nyújtották be alkotmányjogi panaszukat, melyet 2014. április 9. napján – hiánypótlásra való felszólításukat követően – kiegészítettek. Beadványaikban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Székesfehérvári Törvényszék 27.P.21.531/2011/43. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.100/2012/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az eredetileg benyújtott – és a kiegészített – alkotmányjogi panaszban kifejtették, hogy jogsérelmük abból következett, hogy az eljáró bíróságok ügyükben „újraalkalmazták” a háziorvosi működtetési jog megszerzéséről és visszavonásáról, valamint a háziorvosi tevékenységhez szükséges ingó, ingatlan vagyon és működtetési jog megszerzésének feltételeiről szóló 18/2000. (II. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés harmadik mondatát, melyről az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy alkotmányellenes volt [28/2006. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2006, 381.]. Az indítványozók szerint a hivatkozott norma alkalmazása következtében gyakorlatilag kiüresedett a praxisjoguk. Kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a „bírósági határozatok, megsemmisített, Alkotmány ellenesnek kimondott, és visszamenő hatállyal 2000-ig megsemmisített jogi norma alapján keletkeztek”. Az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, az M) cikk (1) és (2) bekezdése, az R) cikk (1) és (2) bekezdése, az I. cikk (1)–(4) bekezdései, a II. cikk, a XII. cikk (1) és (2) bekezdése, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdése, a XV. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a 18. cikk (1)–(3) bekezdései sérelmében jelölték meg.
- [6] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelmüket hivatalból elutasította, ennek a végzésnek az alkotmányossági vizsgálatát nem kérték.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján az Alkotmánybíróság tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról, melynek keretében mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kérelem a befogadhatóság feltételeinek nem felel meg, az alábbiak miatt.

- [8] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozók jogi képviselője a vizsgálni kért jogerős másodfokú bírósági ítéletet 2013. február 12. napján vette át. A 2013. december 13. napján benyújtott alkotmányjogi panasz tehát nyilvánvalóan elkésett, az az Abtv. 30. § (4) bekezdésében megállapított, az esetleges igazolásra rendelkezésre álló száznolcvan napos jogvesztő határidőn is túl érkezett.
- [9] A Kúria Pfv.III.20.557/2013/3. számú végzésének kézhezvételéhez képest az alkotmányjogi panaszt határidőben nyújtották be, azonban az indítványozók ennek vizsgálatát nem kérték. Az Ügyrend 32. § (2) bekezdése értelmében alkotmányjogi panasszal a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott olyan döntése támadható meg, amely a) a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, vagy b) a jogerős határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett új és a jogszabályoknak megfelelő határozatot hoz, vagy c) a jogerős határozatot megváltoztatja és a törvénynek megfelelő új határozatot hoz, vagy d) a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti, feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg. Ebben az esetben a Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat mellőzésével végzésben utasította el, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen döntés ellen alkotmányjogi panasznak egyébként sem lett volna helye.
- [10] Tekintettel arra, hogy a Székesfehérvári Törvényszék 27.P.21.531/2011/43. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.21.100/2012/5. számú ítélete vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz elkésett, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdése d) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt – további vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/83/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3203/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.938/2013/4. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.165/2013/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján a perújítási kérelmét elutasító bírósági végzésekkel összefüggésben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

- [2] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára hivatkozással alkotmányjogi panaszban kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.938/2013/4. számú és a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.165/2013/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó perújítási kérelemmel fordult a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz a Legfelsőbb Bíróság ítéleteivel hatályukban fenntartott – az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény alapján az indítványozó (mint felperes) adólevonási jogát megtagadó jogerős határozatok bírósági felülvizsgálata iránt előterjesztett kereseteket elutasító – jogerős ítéletek ellen.
- [4] Az indítványozó a perújítási kérelmet az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásában a C-80/11. és C-142/11. sz. egyesített ügyekben (a továbbiakban: Mahagében ügy) hozott döntésére alapította. Álláspontja szerint a Mahagében ügyben hozott ítélet „olyan határozat, az abban foglaltak olyan bizonyítéknak tekinthetők, amelynek elbírálása, figyelembevétele esetén az eljáró bíróságok” számára kedvező határozatot hoztak volna.
- [5] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a perújítás kérelmet a 2.K.29.938/2013/4. számú végzésében, mint tárgyalásra alkalmatlant elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy „a jogerős ítéleteket követően jogkérdésben hozott Európai bírósági határozat nem alapozza meg a Pp. 260. § (1) bekezdés a./ pontjában foglaltakat, a perújító felperes által hivatkozott előzetes döntéshozatali eljárásban hozott Mahagében ítélet nem a perújító felperes és a [...] számlakibocsátók vonatkozásában született, a perújítással érintett ítéletek tényállása alapján [...] az Európai Bíróság nem hozott semmilyen döntést. Az Európai Bíróság ennek megfelelően ténybeli megállapítást sem tett a perújító felperes gazdasági tevékenységére [...] sem”. Mivel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint a perújítással támadott „ítéletekben megállapított tényállások tekintetében a [...] hivatkozott Mahagében ítélet nem tartalmazott megállapítást, így a Pp. 260. § (1) bekezdés a./ pontjában foglalt feltételek alátámasztására az Európai Bíróság ítélete alkalmatlan”.
- [6] Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzését a 3.Kf.650.165/2013/3. számú végzésével helybenhagyta. A Fővárosi Törvényszék kifejtette, hogy a „perújítás olyan rendkívüli perorvoslat, amely általában ténybeli természetű okok alapján vehető igénybe. A jogerős bírói határozat, mint perújítási ok abban az esetben elfogadható, ha a perben eldöntendő kérdéssel összefüggésben áll, az érdemi döntést befolyásolja, jellemzően az adott ügyben előkérdésként jelentkeznek. A jogintézmény célját tekintve azonban a Pp. 260. § (1) bekezdés a) pontjában felsorolt perújítási okok egyike sem jelentheti a perben eldöntendő jogkérdések újraértelmezését. Így a közösségi ítélet, mint perújítási ok esetében azt kellett vizsgálni, hogy az az adójogi perben hozott jogerős ítélet ténybeli alapját érinti-e, ha igen, miként. A Mahagében ítélet a perben megállapított tényállást, így a perbeli érdemi döntést nem befolyásolhatja. [...] Az Európai Unió Bírósága a közösségi jogi rendelkezéseket értelmezte, ténykérdésekben nem határozott. [...] A Mahagében ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv és a helyébe lépő 2006/112/EK tanácsi irányelv értelmezésére irányultak, az előzetes döntés az uniós jog fényében azokat a szempontokat határozta meg, amelyek szerint az adólevonási jog megtagadása, a nemzeti gyakorlat, ellentétes a vonatkozó irányelvekkel. Az adólevonási jog eddigi jogalkalmazási gyakorlatát esetlegesen befolyásoló döntés a már jogerősen elbírált közigazgatási határozatok jogszerűségének megítéléséről hozott jogerős ítéleteket kizárólag ez utóbbi szempontból érintheti, így perújítás alapja nem lehet”.
- [7] 2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény E cikk (1) – (3) bekezdéseinek és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek a sérelmére alapította. Álláspontja szerint „a magyar adóhatóság és a magyar bíróságok a 2006/112. irányelvet nem megfelelően értelmezték” az ügyben, és ez sértette az Alaptörvény E cikkéből is következő ún. lojalitási klauzulát, mely szerint „a tagállamok kötelesek az alapító szerződésekben vállalt kötelezettségeik teljesítése érdekében meghozni minden szükséges intézkedést” és [e]bbe [a] körbe tartozik a közösségi jog hatékony és megfelelő érvényesülésének biztosítása is, amiért elsődlegesen a jogalkalmazók, bíróságok és más állami hatóságok felelősek”. Az Alaptörvény XXVIII. cikkébe foglalt tisztességes eljáráshoz és hatékony jogorvoslathoz való jogok sérelmét „jelenti, hogy a korábban meghozott és az Európai Unió Bírósága által jogsértőnek minősített gyakorlaton alapuló adóhatósági és bírósági döntések tényleges felülvizsgálatára nem nyílt lehetőség, a bíróságok érdemi vizsgálat nélkül zárták le az ügyet”.
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében foglalt állást.
- [9] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy, vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó ebben az ügyben a perújítási kérelmét elutasító

- végzés ellen fellebbezéssel élt, az alkotmányjogi panaszt a fellebbezést elbíráló törvényszék jogerős döntése ellen nyújtotta be, tehát e tekintetben az alkotmányjogi panasz a törvényi feltételeknek megfelel.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az indítványozó a 2013. december 10. napján kézhez vett jogerős végzés ellen 2014. február 7. napján, a jogszabályi határidőn belül fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [11] Az indítványozó a jogerős végzés ellen felülvizsgálati kérelemmel is élt, a felülvizsgálati kérelmet 2014. március 13-ai keltezésű, Kfv.I.35.135/2014/2. számú végzésével a Kúria hivatalból elutasította.
- [12] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át, melyre alapítva nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, és kifejezett kérelmet terjesztett elő a sérelmezett bírósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Megjelölte az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek álláspontja szerint megsérültek.
- [13] Az Abtv. 29. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben abból indult ki, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek keretében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrzi. Az Alkotmánybíróság hatásköre tehát kizárólag a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján az alaptörvény-ellenesség megszüntetésére korlátozódik, így a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel [3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]]. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]]. Az Abtv. 27. §-a úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy, vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz így nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [14] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó valójában a bíróságok által a perújítás megengedhetősége kérdésében elfoglalt álláspont felülbírálatát és megváltoztatását kérte. A perújítás feltételei fennállásának bírói mérlegelése és különösen az abból levont következtetés felülvizsgálata azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság Alaptörvényben foglalt jogkörébe. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy valamely európai uniós jogszabály értelmezése tekintetében történő előzetes döntéshozatalnak a nemzeti jogalkalmazás szempontjából *ex nunc* van joghatása. Mivel az indítványozó sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem jelölt meg, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy indítvány az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételnek nem tesz eleget.
- [15] Minderre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 7.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragya András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/293/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3204/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Törvényszék 10.K.21415/2011/15. számú ítélete, illetve a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35500/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Székesfehérvári Törvényszék 10.K.21415/2011/15. számon hozott ítélete, illetve a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35500/2012/7. számon hozott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárások lényege a következő.
- [3] 2.1. Az adóhatóság 2005-től 2008-ig terjedő időszakra az indítványozóval szemben vizsgálatot folytatott le különböző adónevekben. Ennek eredményeként az adóhatóság – az indítványozó fellebbezése, majd keresete alapján utóbb módosított határozatával – 9 558 269 forint adóhiányt állapított meg, emiatt pedig 955 826 forint adóbírságot és 4 199 024 forint késedelmi pótlékot szabott ki. Az adóhiány az indítványozó és egy másik magánszemély által közösen vásárolt, majd – telekmegosztást követően több különálló ingatlanként – értékesített ingatlan(ok) vételárából, illetve az egyik ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés meghiúsulása miatt megtartott foglalóból eredő személyi jövedelemadó, illetve általános forgalmi adó fizetési kötelezettséggel függött össze. Az indítványozó az adóhatóság jogerős határozatát bíróság előtt támadta meg, melyben kérte a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését. Az eljáró Székesfehérvári Törvényszék ítéletében két vonatkozásban az indítványozó keresetét megalapozottnak találta, és emiatt az adóhatóság határozatát hatályon kívül helyezte, az adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasította, egyebekben azonban a keresetet elutasította. Az elsőfokú bíróság szerint az adóhatóság egyrészt jogsértően értelmezte az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 4. § (2) bekezdését azáltal, hogy a közös tulajdonban álló ingatlanok értékesítésénél adóalanynak az indítványozót, és nem a tulajdonostársak közösségét (vagyis az indítványozót és a másik magánszemélyt) minősítette adóalanynak. Másrészt jogsértést követett el akkor is, amikor a foglalt jövedelemadó-köteles bevételnek tekintette ahelyett, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) I. számú mellékletének 6.1. pontja alapján adómentes kártérítésnek minősítette volna.
- [4] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárás megszűnt, miután az indítványozót az Alkotmánybíróság főtítkára arról tájékoztatta, hogy a hatósági határozat hatályon kívül helyezése és az adóhatóság új eljárásra utasítása miatt az ügy nem minősül befejezettnek, s emiatt nem teljesülnek a panasz előterjesztésére az Abtv.-ben meghatározott feltételek.
- [5] Az adóhatóság felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a jogerős elsőfokú ítélet felülvizsgálati kérelemmel támadott részét hatályon kívül helyezte, és a keresetet teljes egészében elutasította. Az adóhatóság azon két ok miatt támadta a jogerős ítéletet, amelyek miatt az elsőfokú bíróság jogszabálysértést állapított meg és új eljárást rendelt el. A Kúria jogi álláspontja értelmében – más indokok folytán, mint amire az adóhatóság hivatkozott – helyes volt, hogy az adóhatóság nem a tulajdonostársak közösségét tekintette adóalanynak, hanem az indítványozót, illetve a foglalt általában nem tekinthető kártérítésnek, s emiatt pedig nem adómentes jövedelem.

- [6] 2.2. A kúriai ítélet kézhezvételét követően az indítványozó határidőben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Székesfehérvári Törvényszék és a Kúria ítélete ellen. Hiánypótlási felhívást követően kiegészített és pontosított alkotmányjogi panaszában a következőképpen foglalta össze jogsérelmeit:
- [7] 2.2.1. A Székesfehérvári Törvényszék ítélete álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, XV. cikk (1) bekezdésével, illetve XXIV. cikk (1) bekezdésével. A bíróság az ingatlanok értékesítéséből befolyt bevételt az önálló tevékenységből származó jövedelmek körében vette figyelembe, és nem az Szja tv. 60-63. §-ai alapján (ingatlan átruházásából származó jövedelem). Ennek alapja pedig az ítélet indokolása szerint az volt, hogy az ingatlanértékesítések nem az indítványozó vagy családtagjai lakhatásának biztosítására szolgáltak. Az indítványozó szerint a bíróság az Szja tv. hatályon kívül helyezett 63/A. §-át alkalmazta, és arra vonatkozó egyértelmű jogszabályi rendelkezés nélkül támasztott feltételeket az ingatlan átruházásából származó jövedelemre vonatkozó rendelkezések alkalmazhatóságával szemben. Az indítványozó szerint a hatóságoknak, bíróságoknak a normavilágosság követelményének megfelelő, törvényi szintű szabályok alapján kell, hogy megállapítsák az adófizetési kötelezettséget, mely a jelen ügyben nem teljesült. Ügyszintén a törvényi szabályok hiánya okán sérült – az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – az I. cikk (3) bekezdése. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével a jogerős törvényszéki ítélet az indítványozó azért ellentétes, mert az adóhatóság a másik tulajdonostárs terhére nem az önálló tevékenységből származó jövedelem alapján állapította meg az adófizetési kötelezettséget, ezáltal pedig indokolatlan megkülönböztetést tett a két tulajdonostárs között. Az indítványozó szerint a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított joga azért sérült, mert ügyét a hatóságnak a megfelelő törvényi rendelkezés alapulvételével, részrehajlás nélkül kellett volna elintéznie, a döntését a törvényben meghatározottak szerint kellett volna indokolnia. A törvény előtti jogegyenlőség sérelmét látta abban is, hogy az adóhatóság és a bíróságok szerint az indítványozó az áfa befizetése szempontjából adóalannyá vált, az áfa levonási jog gyakorlása szempontjából azonban nem.
- [8] 2.2.2. A Kúria ítélete az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és I. cikk (2) bekezdésével ellentétes. A Kúria az Áfa tv. alapján úgy foglalt állást, hogy ingatlan értékesítésénél – miután ezáltal a közös tulajdon megszűnik, a közös ingatlanról való rendelkezés történik, nem pedig a hasznosításáról döntenek a tulajdonosok – a tulajdonosok közössége az adó alanyának nem tekinthető. Az indítványozó szerint – a Székesfehérvári Törvényszék ítéletével kapcsolatban kifejtett érvekkel összhangban – a kúriai ítélet sérti a B) cikk (1) bekezdését és az I. cikk (3) bekezdését. Vagyis a tulajdonostársak adóalanyisága megállapításának mellőzésére csak a normavilágosság követelményének megfelelő törvényi szabály alapján lett volna lehetőség.
- [9] Az eredeti alkotmányjogi panaszban az indítványozó – külön érvelés nélkül – hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének és XXX. cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Ezekre a rendelkezésekre az indítvány-kiegészítésében már nem utalt, vonatkozásukban indokolást továbbra sem terjesztett elő.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban vizsgálta meg az alkotmányjogi panaszt. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [11] A feltételek vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság arra az eredményre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, mert – az alább kifejtett indokok miatt – nem felel meg az Abtv. 27. §-ában, illetve 29. §-ában támasztott követelményeknek.
- [12] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele tehát az Alaptörvényben biztosított jog sérelme. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállamiság (és az annak részét képező jogbiztonság) elvéből eredően olyan típusú jogok sérelmére alapítható alkotmányjogi panasz, mint a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a

visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalma {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az indítványozó azonban nem ilyen értelemben állította, hogy a kúriai és a törvényszéki ítélet ellentétes a B) cikk (1) bekezdésével, ezért az indítványnak a B) cikk (1) bekezdésén alapuló része nem elégíti ki az Abtv. 27. §-ában előírt feltételt.

- [13] Az indítványozó azonban alapjogainak [XV. cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés] sérelmére is hivatkozott, valamint az ítéleteket ellentétesnek találta az I. cikk (3) bekezdésével. Ez utóbbi alaptörvényi rendelkezést (azon belül is, azon előírást, mely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg) a XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt közteherviselési kötelezettséggel összefüggésben találta sérelmesnek, mert szerinte semmiképp nem felel meg az alapvető kötelezettségek törvény általi meghatározottságának, ha a hatóság, illetve a bíróság egyértelmű jogszabályi rendelkezés hiányában állapít meg adókötelezettséget. Az indítvány ezen részeiben nem elégíti ki az Abtv. 29. §-a által támasztott követelményt. Az említett jogszabályhely értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [14] Az indítványozó panaszában alapjogai sérelmét tulajdonképpen azért állította, mert az adóhatóság, illetve a bíróságok az Szja tv. és az Áfa tv. egyes rendelkezései alkalmazása során azoknak az indítványozó álláspontjától eltérő, így rá nézve terheesebb értelmet tulajdonítottak. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy minden jogi rendelkezés – az is, mely megfelel a normavilágosság követelményének – alacsonyabb vagy magasabb szinten, de elvont módon ragadja meg a szabályozás tárgyát. Emiatt minden norma egyedi esetre történő alkalmazása (vagy nem alkalmazása) szükségképpen jogértelmezési kérdéseket vet fel. Ezek megválaszolása, az adott rendelkezés valós tartalmának kibontása a jogalkalmazók, végső soron a bíróságok feladata. A szakjogi jogértelmezés tehát a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, mely alkotmányossági kérdést csak akkor vet fel, ha annak eredménye az Alaptörvény valamely rendelkezésével nem áll összhangban. Önmagában az, hogy az indítványozó szerint az érintett szabályok helyes értelme más, mint amit a bíróságok határozataikban megállapítottak, nem vezet az Alaptörvény sérelmére. A bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {pl. 3154/2014. (V. 9.) AB végzés, Indokolás [31]}. Az pedig, hogy az adóhatóság az indítványozó korábbi tulajdonostársával szemben milyen eljárást folytatott le, illetve milyen határozatot hozott, önmagában nem értékelhető a törvény előtti egyenlőség alapjoga fényében.
- [15] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. július 8.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/247/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3205/2014. (VII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.I.10.734/2012/11. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére illetve a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.630.956/2012/6. számú közbenső ítélete és a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 15.M.4255/2009/19. számú közbenső ítélete megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Mfv. I.10.734/2012/11. számú közbenső ítéletével, a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.630.956/2012/6. számú közbenső ítéletével illetve a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 15.M.4255/2009/19. számú közbenső ítéletével szemben.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy a peres felek között az indítványozó (per során alperes) által közölt rendkívüli felmondás jogellenességének megállapítása és ennek jogkövetkezményei alkalmazására irányult.
- [3] Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint a felperes 2009. augusztus 10-től keresőképtelen állományba került, melyről a háziorvosa az igazolást csak 2009. augusztus 25-én állította ki. A felperes 2009. augusztus 10-én reggel sikertelen telefonhívást követően SMS üzenetet küldött a munkáltatói jogkör gyakorlójának, miszerint orvosi ügyeletre megy, emiatt nem tud a délelőtti folyamán a munkahelyén megjelenni. A felperes 2009. augusztus 10-én, 14-én és 24-én telefonon hívta a munkáltatói jogkört gyakorló ügyvezetőt és beszéltek egymással.
- [4] Az alperes 2009. augusztus 25-én kelt rendkívüli felmondással a felperes munkaviszonyát megszüntette. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság közbenső ítéletével megállapította, hogy az alperes jogellenesen szüntette meg a felperesi munkavállaló munkaviszonyát. Indokolásában előadta, hogy az alperes tudott arról, hogy a felperes betegsége, betegállománya miatt hiányzik a munkahelyéről. Álláspontja szerint a felperes a háziorvos tanúvallomásával igazolta, hogy 2009. augusztus 25. előtt orvosi igazolást nem kapott a keresőképtelenségéről.
- [5] Az elsőfokú bíróság a közbenső ítéletében azt is rögzítette, hogy az alperes nem tett eleget az 1992. évi XXII. törvény (rég. Mt.) 96. § (2) bekezdésében foglaltaknak, és nem adott lehetőséget a felperesnek védekezése előterjesztésére, nem hívta fel távollétének igazolására.
- [6] Az alperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék közbenső ítéletével helybenhagyta az elsőfokú bíróság közbenső ítéletét.
- [7] Megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a szükséges és egyben elégséges bizonyítást lefolytatta. Helyesen állapította meg a tényállást, és a megfelelő jogszabályi rendelkezések alkalmazásával helytálló az arra alapított érdemi döntése is.
- [8] Az alperes a felülvizsgálati kérelmében a jogerős közbenső ítélet hatályon kívül helyezésével elsődlegesen új határozat meghozatalát, a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú ítéletre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a bíróság új eljárás lefolytatására, új határozat hozatalára utasítását kérte a felperes perköltségben marasztalása mellett.
- [9] A Kúria közbenső ítéletével a Fővárosi Törvényszék közbenső ítéletét hatályában fenntartotta. Rögzítette, hogy az eljáró bíróságok helyesen állapították meg a rendkívüli felmondás tartalmát. Annak indokolásában az alperes arra hivatkozott, hogy a felperes nem közölte, illetve nem igazolta a távolléte okát, és nem tett eleget az együttműködési kötelezettségének. Az utóbbi indok körében azonban a rendkívüli felmondás nem helyettesítésre, a munkafeladatok átadására vonatkozó mulasztást, hanem – a szövegkörnyezet alapján – a távollét okának közlését és igazolásának kötelezettségét értette. Az eljáró bíróságok a Pp. 206. § (1) bekezdése alapján a bizonyítékokat egybevetés útján, összességükben értékelve jogszerűen vontak le következtetést arra, hogy a felperes közölte a munkáltatójával a keresőképtelensége tényét.

- [10] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében a Kúriai közbenső ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és annak megsemmisítését illetve a Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Munkaügyi Bíróság közbenső ítéleteinek megsemmisítését azért kéri, mert az álláspontja szerint a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk és 28. cikk megsértésével lefolytatott eljárásban, az Alaptörvény XVII. cikkének megsértésével hozta meg a döntést. Az indítványozó panaszának indokául előadta, hogy a bíróság figyelmeztette az indítványozót, hogy a bizonyítási teher az ő oldalán áll fenn, ehhez képest valamennyi bizonyítási indítványát elutasította, a bíróság a felperes valamennyi előadását valónak fogadta el, míg az indítványozóét valótlanak, a bíróság az Alaptörvény XVII. cikkében foglalt együttműködési kötelezettséget kizárólag az indítványozón kérte számon. Álláspontja szerint súlyosan sérült az indítványozó Alaptörvény XVII. cikkben biztosított azon joga, hogy a munkavállaló együttműködési kötelezettséggel tartozik a munkáltató felé. Véleménye szerint a kúriai ítélet sérti az indítványozó Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonjoghoz való jogot, valamint a tulajdona ellen alkalmazott jogtalan támadás elhárításához fűződő, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogát.
- [11] 3. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [12] Az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság követelményeinek, mivel az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen esetben ilyen, az ügyet érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány nem vet fel.
- [13] Az indítvány egy része a bíróság jogértelmezését vitatja, nem tartalmaz alapjogi okfejtést, lényegében a kifogásolt ítélet és az azt megelőző bírósági eljárás felülbírálatára, a bizonyítékok újbóli mérlegelésére irányul.
- [14] A tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel.
- [15] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van hatásköre, ebbe azonban a bizonyítékok bírói mérlegelésének és a bírósági eljárás teljes egészének felülbírálata nem tartozik bele {3351/2012. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [16] Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi követelményeknek, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a, továbbá az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2014. július 8.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/676/2014.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető
HU ISSN 2062–9273