



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

8/2021. (III. 2.) AB határozat	a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény, illetve a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról, valamint az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés második mondatából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról	689
9/2021. (III. 17.) AB határozat	a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról, és az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról	730
3111/2021. (IV. 14.) AB határozat	jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról	787
3112/2021. (IV. 14.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról	805
3113/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	811
3114/2021. (IV. 14.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	816
3115/2021. (IV. 14.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	823
3116/2021. (IV. 14.) AB határozat	jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról	830
3117/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	857
3118/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	860
3119/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	865
3120/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	868
3121/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	872
3122/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	875
3123/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	878
3124/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	881

3125/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	885
3126/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	888
3127/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	891
3128/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	898
3129/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	900
3130/2021. (IV. 14.) AB végzés	eljárás megszüntetéséről	902
3131/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	904
3132/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	908
3133/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	911
3134/2021. (IV. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	914

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2021. (III. 2.) AB HATÁROZATA

a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény, illetve a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról, valamint az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés második mondatából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.

2. Az Alkotmánybíróság a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (5) bekezdése, 8. §-a, 9. §-a, 36/A. §-a, 42/B. §-a, 42/G. §-a, 52. § 56–58. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az indítványozó Göd Város Önkormányzata (képviselője: Balogh Csaba polgármester) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.), valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.)

Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.

- [2] Az indítványozó szerint az R1. és az R2. ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve, visszaható hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő követelménye), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkriminációtilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog), valamint az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésével (Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom).
- [3] 1.1. A vizsgált ügy háttere, hogy a COVID-19 járvány 2020 márciusában elérte Magyarországot, amelynek következtében a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján 2020. március 11-én a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben a veszélyhelyzet kihirdetéséről döntött, számos kérdésben rendeleti úton hozva törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat.
- [4] Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt 15 napos határidő elteltét követően az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) a veszélyhelyzetet és a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát határozatlan időre meghosszabbította. Az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a felhatalmazási törvény rendelkezései alapján a Kormány megalkotta az R1.-et, valamint a gödi különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló R2.-t.
- [5] 1.2. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó az R1. és az R2. egészének alaptörvény-ellenességét állította, illetve egyes konkrét rendeleti szabályok alaptörvény-ellenességéről is kifejtette álláspontját. Az R1. általános-ságban tartalmazott arra vonatkozóan szabályokat, hogy a Kormány különleges gazdasági övezetté nyilváníthat önkormányzati tulajdonban lévő területeket. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az R1. nem adott definíciót arra, hogy a különleges gazdasági övezet pontosan mit jelent és konkrétan milyen célból lehet létrehozni. Az R1. a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás keretében kifejezetten arról rendelkezett, hogy ilyen esetben az övezetbe tartozó ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzatra száll át, arra vonatkozóan a helyi adók kivetésére és beszedésére, valamint egyéb önkormányzati hatáskörök gyakorlására a továbbiakban a megyei önkormányzat jogosult. Továbbá, amennyiben a rendelet hatálybalépését követő időszakra már a települési önkormányzat felé történt a különleges gazdasági övezettel érintett adóalanyok részéről befizetés, ennek is a megyei önkormányzat részére történő átcsoportosítását követeli meg.
- [6] Az R2. az R1.-ben foglalt rendelkezéseket alkalmazta a Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló egyes területekre. Ennek következtében az indítványozó ingatlanainak tulajdonjoga mellett jelentős helyi adó bevételről is eszik. Az R2. által elrendeltem a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő területek a Samsung-gyár, illetve annak kiszolgálását jelentő területek, amelyek alapvető adóbevételt jelentenek az önkormányzatnak, továbbá korábban fejlesztések, beruházások történtek a területeken.
- [7] Az R1. és R2. által érintett, és a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) által szabályozott helyi iparűzési adó alapja az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel folytatott vállalkozási tevékenység. Tekintettel arra, hogy az R2.-ben felsorolt ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzathoz kerül, így az illetékességi terület is hozzájuk tartozik. A helyi iparűzési adó alapja a nettó árbevétel, csökkentve a helyi adó törvényben meghatározott tételekkel. Göd Város Önkormányzata esetében az adó mértéke 2015. január 1-jétől az adóalap 2%-a.
- [8] Éves adózók esetében az adóelőlegfizetési határidő a tárgyév szeptember 15. és tárgyévét követő év március 15. napja. Az éves adóbevallási kötelezettség határideje a tárgyévét követő év május 31-e, valamint ekkor, a bevallásban szükséges korrigálni az adóelőlegfizetéshez kapcsolódó eltérést is. A támadott rendeleteknek a Htv.-vel történő együttes értelmezése alapján az látható, hogy a 2019. évi adóbevételeket követően már az önkormányzatnak semmilyen további bevétele nem keletkezik ebből a forrásból. A helyi iparűzési adó esetében a Htv. engedélyezi az előrehozott adó megfizetését. Ebben az esetben az adófizetésre kötelezett adóbevallás egyidejű benyújtásával az esedékességnél előbb is befizetheti az adót.
- [9] Az R1. a 8. §-ában külön kitért arra, hogy még az előrehozott fizetés keretében befizetett adókra sem jogosult az indítványozó az érintett ingatlanok után. A visszaigénylésre az R1. a túlfizetés szabályait rendelte alkalmazni, külön határidőt pedig nem szabott rá, tehát a hatálybalépés napján, 2020. április 18-án meg is kezdődhetnek a visszaigénylések. Bár az R1. csak lehetőséget tartalmazott a visszaigénylésre, ez – az indítványozó álláspontja

szerint – biztosan meg is fog történni, mivel a rendeletek értelmében az adófizetésre kötelezettek a hatálybalépést követően már a megyei önkormányzat felé kötelesek az adó megfizetésére, így a korábban befizetett adót a kettős adózás elkerülése érdekében a legrovidebb időn belül vissza fogják igényelni. A helyi iparűzési adó mellett a telekadó és az építményadó forrásokból származó adóbevétele is jelentősen korlátozódik az indítványozónak, több milliárd forint bevételkiesést kell elszenvednie.

- [10] 1.3. Az indítványozó szerint a vizsgált ügy azt az alapvető alkotmányjogi kérdést veti fel, hogy veszélyhelyzet idején – de általánosságban is – lehetséges-e önkormányzati tulajdon kompenzáció nélküli diszkriminatív, azonnali elvonása. Korábban az egész országot érintő különleges jogrend, veszélyhelyzet kihirdetésére egyáltalán nem volt példa. Mindezek mellett pedig a támadott jogszabályok valójában a veszélyhelyzeten túlmutató tartalommal jöttek létre, így az a kérdés is eldöntésre vár, hogy tulajdonképpen mi tekinthető alkotmányosan a veszélyhelyzetre vonatkozó felhatalmazás körébe tartozó szabályozási kérdésnek.
- [11] Az indítványozó kifejtette a konkrétan sérelmezett rendeleti szabályozások mibenlétét is. Az R1. vonatkozásában a rendelet egészének alaptörvény-ellenességét állította. Az R1. nem ismertetett szabályai a különleges gazdasági övezetek feletti önkormányzati kontroll megyei szintre történő telepítésének szabályait tartalmazták, ezek az indítványozó szerint az Alaptörvénybe ütköző szabályozási rendszer integráns részét képezik. Az R1.-et és az R2.-t az indítványozó szerint nem lehet „mozaikosan megsemmisíteni”, nem pusztán egy-két szabályuk alapjogot sértő, hanem maga a szabályozási koncepció az.
- [12] 1.4. Az Indítványozó az R1.-nél megjelölte, hogy különösen a 2. § (1) bekezdését, (2) bekezdését, 6. § (1) bekezdését, (2) és (3) bekezdését, a 6. § (4) bekezdés a), b) és c) pontjait, a 7. § (1) és (2) bekezdését, a 8. § (1) és (2) bekezdéseit, a 9. § (1) és (2) bekezdését, a 10. § (1), (2) és (3) bekezdését, valamint a 10. § (1)–(4) bekezdését támadja. Ezen rendeleti szakaszok pontosan rögzítik az önkormányzati tulajdon elvonását, valamint az adó-kivetés és adóbeszedés jogának áthelyezését a megyei önkormányzatokhoz. Kiténik a rendelkezésből, hogy az önkormányzatoktól tervezett, és már részben realizált bevételt von el a Kormány, és csoportosít át indokolás nélkül.
- [13] Az indítványozó az R2.-t „a maga egészében” támadta, valamint különösen annak a 2. § (1), (2) és (3) bekezdését, 3. §-át, 4. § (1) bekezdés a) és b) pontját, (2) és (3) bekezdését. Ezen rendelkezések kifejezetten az indítványozó vonatkozásában, az ő területi igazgatása alá tartozó, tulajdonában álló ingatlanok tulajdonelvonását és az adóbevételek megszüntetését rögzítették. Ezzel – az indítványozó szerint – az önkormányzati működést is ellehetetlenítette az R2. kifogásolt szabályozása. A kieső adóbevételeket vagy a helyben élő polgároknak kell pótolni, ami azok nagyságát tekintve irreális, és nem is elvárható az adófizetőktől, vagy az indítványozónak az alapvető feladatai ellátására fordítandó összegeket kell működését veszélyeztető mértékben csökkentenie.
- [14] 1.5. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonhoz való jog megsértésére vonatkozóan kifejtette, hogy legitim cél nélkül került sor a támadott rendeleti szabályokkal a tulajdona elvonására, hiszen ezen szabályok semmilyen értelmezhető, járványügyi védekezéssel összefüggő célt nem szolgálnak. Értelmezhető járványügyi közérdek hiányában a jogkorlátozás szükségessége és arányossága már fel sem vethető, ami ehelyett marad, az pusztán általános gazdasági cél. Az indítványozó álláspontja az, hogy ilyen méretű, teljes és azonnali tulajdonelvonás bizonyosan nem volt szükséges, és a – nem azonosítható – közérdekhez képest biztosan aránytalan volt, hiszen az indítványozó semmilyen kártalanításban vagy kompenzációban nem részesült. Az R1. és az R2. – bár formálisan a veszélyhelyzeti felhatalmazás keretében alkotott kormányrendeletek – egyáltalán nem ideiglenes, átmeneti jellegű rendelkezéseket tartalmaznak. Még általánosságban, a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás esetében esetleg értelmezhető lenne ezen átmeneti jelleg, az R1. és az R2. egyik központi szabályozási kérdésében azonban egyáltalán nem, ugyanis itt egy *ex lege* tulajdonszerzési jogcímet vezetnek be.
- [15] A támadott rendeletek véglegesnek tűnő módon rendelkeztek a hatályuk alá eső helyrajzi számú ingatlanok tulajdonjogi kérdéséről. Konkrét rendelkezéseket tartalmaztak az ingatlanok szükség szerinti átminősítésére, a megyei önkormányzat részéről a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelemre vonatkozó eljárásra. Azonban semmilyen rendelkezést nem tartalmaztak az eredeti állapotnak a veszélyhelyzet elmúltát követő helyreállítására, az ingatlanoknak az indítványozó részére történő visszaadására. Ezzel a megoldással viszont éppen a veszélyhelyzeti szabályozás átmeneti jellegére nem voltak tekintettel, és átlépték az erre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteit is. Ugyanis e szabályozási tartalom mellett az R1. és az R2. hiába veszti hatályát a veszély-

helyzet megszűnésével, ez nem a veszélyhelyzet előtti állapot visszaállítását fogja eredményezni. Amikor ugyanis már megtörtént a tulajdonjog átruházása, hiába veszi hatályát a speciális szabályokat létrehozó jogszabály, az érintett ingatlanok tulajdonjoga – erre vonatkozó szabályozás hiányában – a megyei önkormányzatnál fog maradni. Ennek eredményeként az R1. és az R2. gyakorlatilag az ingatlanoknak és az abból befolyó bevételeknek a kisajátítását rendelte el, azonban ennek minden garanciális és kompenzációs eleme nélkül. Bár a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok körében az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetőséget ad az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozására, ez semmiképpen nem vezethet ahhoz az értelmezéshez, hogy mindenféle mérlegelés nélkül teljesen kiüresíthető egy alapjog, ráadásul a veszélyhelyzeten túlmutató módon.

- [16] Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a tulajdonelvonás ellensúlyozására az azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás alaptörvényi követelménye egyáltalán nem valósul meg. Az indítványozó ugyanis semmilyen kártalanításra nem jogosult az elvett ingatlanok ellenértékéért, ami ellentétes az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kifejtett gyakorlatával. Összegezve tehát, valós indok, eljárási garancia és kompenzáció nélkül megfosztották az indítványozót nagy értékű ingatlantulajdonától és az abból származó további adóbevételeitől is.
- [17] Az indítványozó álláspontja szerint még az alkotmánybírósági gyakorlat rendkívül szűken értelmezett tulajdoni váromány fogalma alá is tartozik az önkormányzat jövőbeli adóbevételeit érintő része. Jelen ügyben ugyanis nem pusztán arról volt szó, hogy az elvont ingatlanokból és az azokon folytatott gazdasági tevékenységből az indítványozó adóbevételt remélt. Az indítványozó önkormányzat költségvetési tervei annak figyelembevételével készültek, hogy ezen tevékenységek által keletkeztetett adóbevételre alappal számíthat. Az adóbevételek tehát a józan ész, a logika és a jog szerinti bizonyos várományt jelentettek, elvonásuk tehát az Alaptörvénybe ütközik.
- [18] 1.6. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikkének sérelme körében előadta, hogy a szabályozás a jogállamiság elvét megsértő módon született: ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával is. Az indítványozónak a helyi iparűzési adó alanyai előrehozottan adót fizettek. Ezen bevételek megjelentek az indítványozó költségvetésében, azokat – főként a koronavírus okozta váratlan krízishelyzet következtében – elköltötte. Amennyiben most ezeket az összegeket előre nem látható módon vissza kell fizetnie, az beláthatatlan károkat okoz a költségvetésében. A már legálisan befolyt adóbevételeitől nem lehet ilyen módon megfosztani az önkormányzatot, ezekkel a bevételekkel számolt, de a jogalkotó utólagos jogi aktusával ezektől a bevételektől megfosztotta. Álláspontja szerint ez a visszamenőleges hatályú jogalkotás: egy már teljesedésbe ment jogviszonyt – egy adójogi jogviszonyt – változtatott meg utólag és teljesen az R1. Erre azonban nem is lett volna szükség, hiszen a jogalkotó meghagyhatta volna a már befolyt adóbevételt az önkormányzatnál. Nem ezt tette, de ez a tulajdonhoz való jog súlyos sérelmére vezetett a jogállamiság és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának megsértése okán. Az indítványozó költségvetését az év közepén érő súlyos változásra ráadásul semmilyen felkészülési időt nem kapott. A tulajdonát érő elvonás így ebből az okból is sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének integráns részét képező kellő felkészülési idő követelményét.
- [19] 1.7. Az indítványozó előadta érveit az önkormányzatiság és népképviselő elvének sérelmével kapcsolatban is. Az önkormányzatokat megillető hatáskörök, így a tulajdonost megillető jogok gyakorlása is a törvények rendelkezésein keresztül érvényesülnek. A különleges jogrend, így a veszélyhelyzet is lehetőséget ad rendeleti jogalkotás keretében a törvények rendelkezéseitől való eltérésre. Jelen esetben azonban nem egy törvény rendelkezésétől való eltérésről van szó (pl. adó mértékének maximalizálása vagy a gazdálkodás egyes részletszabályainak korlátozása), hanem alapvető, az önkormányzati autonómia és gazdálkodás alapját képező, Alaptörvényben biztosított tulajdonelvonásáról, amely az alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban nem tekinthető azonosnak a Magyar Állam tulajdonával. Jelen ügyben olyan fokú tulajdonelvonás történt, amely már a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, és az önkormányzati közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását szinte teljesen ellehetetleníti. Mindez – az indítványozó szerint – súlyosan sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját.
- [20] Az indítványozó álláspontja szerint az R1. és az R2. az önkormányzatiság teljes figyelmen kívül hagyásával is megalapozza az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom megsértését. Jelen ügyben a támadott kormányrendeletek olyan fokú sérelmét eredményezik

az önkormányzati autonómia hatalommegosztásban betöltött szerepének és a helyi választók akaratának, hogy azokat semmiképpen nem lehet csak a részletszabályokat tartalmazó törvények felülírásának tekinteni, hanem azok egyértelműen és teljes mértékben figyelmen kívül hagyják az alaptörvényi szintű rendelkezéseket is.

- [21] 1.8. A jogorvoslathoz való jog sérelme körében az indítványozó emlékeztetett arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében a normatív álcába bújtatott egyedi határozatok alkotmányellenesek. Az indítványozó véleménye szerint rá vonatkozóan normatív álcában – veszélyhelyzeti kormányrendelettel – valójában egyedi döntést hoztak, amikor az R2.-vel tulajdonát tőle elvonták. Ez ellen az egyedi határozat ellen semmilyen jogorvoslati út nem áll rendelkezésére, ezért az R2. ezen okból is alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [22] 1.9. Az indítványozó végül az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, a diszkrimináció tilalmának sérelmét állította. Indokolásként előadta, hogy rajta kívül az indítvány benyújtásának napjáig más önkormányzat nem szenvedte el a kifogásolt intézkedéseket, mi több, tudomása van olyan önkormányzatról, ahol ugyanilyen volumenű beruházás maradt önkormányzati „hatáskör” alatt, de az nem került át a megyei szintre.
- [23] 1.10. Összegzésül: az R1. és az R2. az indítványozó szerint az Alaptörvénybe ütközik. Ennek oka, hogy bárminemű legitim cél és közérdek megléte nélkül, diszkriminatív módon, jogorvoslati lehetőséget és kompenzációt nem biztosítva megfosztotta az indítványozót a tulajdonától. Erre a lépésre nemhogy kellő, de semmilyen felkészülési időt nem biztosított a jogalkotó, az önkormányzati adóbevételek kapcsán pedig erre visszamenőleges hatállyal került sor.
- [24] 1.11. A Miniszterelnökséget vezető miniszter az ügyben *amicus curiae* levelet nyújtott be.
- [25] 2. Az indítvány benyújtását – illetve az indokolás III. részében (Indokolás [40] és köv.) ismertetett befogadását – követően, 2020. június 17-én kihirdették a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvényt. Ennek 1. §-a értelmében az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg. A törvény 2. §-a kimondta a koronavírus elleni védekezésről szóló felhatalmazási törvény hatályvesztését, azonban ennek időpontját a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény, valamint a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról szóló 2020. évi LX. törvény hatálybalépéséről szóló 41/2020. (VI. 17.) ME határozat állapította meg, oly módon, hogy rögzítette: „a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnésének időpontja, mint hatálybalépési feltétel 2020. június 18. napján következik be.” A Kormány megalkotta a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet [a továbbiakban: 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], mely a kihirdetését követő napon – 2020. június 18-án – lépett hatályba.
- [26] Az indítvány által sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó R2. az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben meghatározott időponttól, azaz 2020. június 18-tól hatályát veszítette. Míg az R1.-et a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 28. §-a helyezte hatályon kívül, amely 2020. június 18-án, szintén az indítvány benyújtását, illetve befogadását követően lépett hatályba.
- [27] 2.1. Az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 6. § (1) bekezdésében e rendelet hatálybalépése az R2.-vel kijelölt, a 2. § szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyontadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni, a Módtv. 9. § (1) bekezdése (immáron magasabb jogforrási szinten) pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik.
- [28] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozót nyilatkozattételre, illetve ezzel összefüggésben indítványa kiegészítésére hívta fel a tekintetben, hogy indítványát fenntartja-e, és amennyiben fenntartja, úgy a megváltozott jogi szabályozási környezetre tekintettel ki kívánja-e azt egészíteni.

- [29] 2.2. Ezt követően az indítványozó az eredeti indítványát kiegészítette. Indítványa kiegészítésében az eredeti indítványában foglalt érvelés alapján továbbra is kérte az R1. és az R2. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok hatályvesztésére tekintettel az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 43. § (5) bekezdése alapján a jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását.
- [30] Az indítványozó arról is nyilatkozott, hogy eredeti kérelmét a Göd város külterület 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, valamint Göd város belterület 6422, 6423, 8301 és 8302 helyrajzi számok vonatkozásában nem kívánja fenntartani, mivel azokra vonatkozóan, a jogsérelmet megszüntetve az R3. 6. § (2) és (3) bekezdései az érintett ingatlanoknak az indítványozó tulajdonába történő visszaadásáról rendelkeznek.
- [31] Indítványa kiegészítésében annak megállapítását is kérte továbbá az indítványozó az Alkotmánybíróságtól, hogy a Módtv. és az R3. egésze, valamint a Htv. 1. § (5) bekezdése, 8. §-a, 9. §-a, 36/A. §-a, 42/B. §-a, 42/G. §-a, 52. § 56–58. pontjai ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), a XV. cikk (2) bekezdésével (diszkriminációtilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), ezen túlmenően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog), és kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.
- [32] A Htv. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét az indítványozó azért állította, mert álláspontja szerint a különleges gazdasági övezet adómegállapítására vonatkozóan a Htv.-nek a jogalkotó által módosított és kiegészített rendelkezései nem tekinthetők a „helyi adók központi fordulata” alá tartozónak, mivel azok kizárólag az adó beszedésével kapcsolatos „eljárás-technikai kérdéseket rendeznek”. Ezzel összefüggésben az indítvány szerint az adó megállapítása és beszedése jogának a megyei önkormányzatokhoz való áttételének vizsgálata nem esik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás alá. Álláspontja szerint a helyi adók esetében az adó beszedésére jogosult megváltoztatása nem tekinthető a helyi adó központi feltételének, mivel magának az adónak a tartalmi, anyagi-adójogi kérdéseit nem érinti, mindössze az adó megállapításra, illetve beszedésére jogosult megváltoztatása szabályozásának az Alaptörvénnyel való összhangját vitatta, azzal, hogy a támadott szabályok az anyagi adójogi normával semmilyen kapcsolatban nem állnak.
- [33] Az indítványozó a Módtv. és az R3. alaptörvény-ellenességét arra tekintettel állította, hogy a Módtv. 9. § (1) bekezdése, valamint az R3. 6. § (1) bekezdése kifejezetten azt tartalmazzák, hogy azoknak a hatálybalépése nem érinti az R1. hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat, valamint megkezdett eljárási cselekményeket. Ennek eredményeként a veszélyhelyzet megszüntetését követően hatályba lépett jogszabályok egyértelműen rögzítik (még ha az R1. és az R2. értelmezése kétséget is hagyott volna e tekintetben), hogy fenntartják a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében elfogadott rendelkezéseket. Az indítvány szerint ezért jelenleg is kétséget kizáróan és változatlanul fennáll az R1. és az R2. által okozott jogsérelm. Emellett a jogalkotó a Módtv.-vel a Htv. olyan tartalmú módosítását fogadta el, melynek értelmében a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan továbbra is az illetékességi területtel bíró megyei önkormányzat jogosult a helyi adók megállapítására és beszedésére.

II.

- [34] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

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

„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.”

„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 (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.”

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

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...]

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;”

„54. cikk (2) Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”

[35] 2. Az R1.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire, a 12. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetre (a továbbiakban: veszélyhelyzet) tekintettel

a) a Kormány által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánított,

b) legalább 100 milliárd forint teljes költségigényű,

c) a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű és

d) munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását szolgáló helyszínt és annak közvetlen környezetét (a továbbiakban együtt: terület) a Kormány rendeletében különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja.

(2) A különleges gazdasági övezet területét és a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat a Kormány rendeletében határozza meg.

(3) Ahol e rendelet megyét említ, azon a főváros területén kijelölésre kerülő különleges gazdasági övezet esetében a fővárost kell érteni. E rendelet településre vonatkozó rendelkezései a főváros területén kijelölésre kerülő különleges gazdasági övezet esetében a fővárosi kerületre is alkalmazhatóak.

2. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó – a 4. § alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, valamint külön törvényben meghatározott közfeladat, különösen településüzemeltetési közfeladat ellátását szolgáló és ahhoz szükséges – közterület, közpark, közút tulajdonjogát annak terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata szerzi meg.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt megyei önkormányzat tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni. A megkeresésben hivatkozni kell a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet tulajdonjog-átruházást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére.

3. § (1) Ha a Kormány rendeletében a különleges gazdasági övezet területére nem állapít meg

a) sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint egyedi építési követelményeket,

b) sajátos telekalakítási követelményeket,

c) egyedi településképi követelményeket,

d) egyedi örökségvédelmi szabályokat,

e) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírásokat,

f) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályokat, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírásokat, továbbá a közterület-használati díjakat és az ellenőrzés rendjére, a közterületek fenntartására, fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó szabályokat,

g) a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítására vonatkozó szabályokat,

h) az öngondoskodásra és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulásra, továbbá a közösségi együttélésre vonatkozó alapvető szabályokat, valamint ezek elmulasztására jogkövetkezményeket,

akkor a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a települési önkormányzat rendeletét – az (1) bekezdés szerint – az övezet azon részére kell alkalmazni, amelyik az adott település közigazgatási területéhez tartozik.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a megyei önkormányzati rendelet területi hatálya a különleges gazdasági övezet területére terjed ki.

(4) Ha a Kormány az 1. § (2) bekezdése vagy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 8. §-a szerinti rendeletében nem állapít meg az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat, akkor az országos és a kiemelt térségi területrendezési tervben, valamint a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat megyei területrendezési tervéről szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(5) Amennyiben az (1) bekezdés a) pontja szerinti beépítési szabály, építési követelmény meghatározásából a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt megillető kártalanításra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 11/C. §-át kell alkalmazni.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátására a megye területén fekvő beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzattal megállapodást köthet azzal, hogy ezen feladatok ellátásához szükséges költségek fedezetét biztosítja. Amennyiben a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül nem jön létre megállapodás, úgy a feladat- és hatásköröket a (2) bekezdés szerint kell gyakorolni.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata látja el a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára törvényben meghatározott feladat- és hatáskört a különleges gazdasági övezet vonatkozásában.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet tekintetében a megyei közgyűlés elnöke, illetve a megyei jegyző látja el.

(4) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül az a szerv jár el, amely a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat tekintetében eljárni jogosult.

(5) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti azon települési önkormányzat polgármesteri hivatal ügyintézője vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője látja el, amelynek illetékességi területén az anyakönyvi esemény bekövetkezett.

5. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a különleges gazdasági övezetben fekvő településen a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésekor hatályos hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló települési önkormányzati rendelet és a megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés szabályai szerint kell ellátni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatának a különleges gazdasági övezet tekintetében alkotott,

a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos rendelete és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályba nem lép.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata (1) bekezdés szerinti rendeletének és közszolgáltatási szerződésének hatálybalépéséig az (1) bekezdés szerinti közszolgáltatási szerződés megszüntetésére vagy megszűnésére (a továbbiakban együtt: megszűnés) kerül sor, akkor az érintett települési önkormányzat e tényről haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül tájékoztatja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatát a megszűnés időpontjának megjelölésével.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának kiválasztása során a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet szabályait azzal az eltéréssel alkalmazza, hogy a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának a kiválasztását megelőzően beszerzi a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt Koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) javaslatát a közszolgáltató személyét illetően. A Koordináló szerv javaslatától a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata csak abban az esetben térhet el, ha a választani kívánt közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a korábbinál alacsonyabb közszolgáltatási díjért látná el a korábbi műszaki tartalom csökkentése nélkül.

6. § (1) A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezéseitől eltérően, a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: közgyűlés) jogosult arra, hogy rendeletével a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen a Htv. szerinti helyi adókat bevezesse. A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat a különleges gazdasági övezet területén a Htv. szerinti adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat helyi adókról szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a közgyűlés rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(3) A közgyűlés adómegállapítási jogát – a (4) bekezdésben foglalt eltéréssel – a Htv.-ben foglaltak szerint gyakorolja.

(4) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) valamely helyi adót bevezette, akkor a közgyűlés év közbeni adómegállapítása során nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit;

b) határozott időre szóló adómértéket alkotott, akkor a Htv. 7. § *h)* pontjában foglalt adómérték-változtatási korlátozás a közgyűlést is köti;

c) a Htv. 39/C. § (4) bekezdése szerint adómentességet vagy adókedvezményt alkotott, akkor a Htv. 7. § *j)* pontja szerinti korlátozás a közgyűlést is köti.

7. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napján a helyi iparűzési adó alanyának a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló iparűzési adókötelezettsége megszűnik, amelyet az állandó jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettség szempontjából úgy kell tekinteni, mintha az iparűzési adó alanya székhelyét áthelyezte, telephelyét megszüntette volna.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat illetékességi területén a helyi iparűzési adókötelezettség a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napját követő napon keletkezik.

8. § (1) Ha az adóalany előrehozott adót fizetett a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára, akkor a be nem számított előrehozott adót a település önkormányzati adóhatóságától visszaigényelheti az adózás rendjéről szóló törvény túlfizetésre vonatkozó szabályai szerint.

(2) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti település önkormányzati adóhatósága a különleges gazdasági övezet területén lévő épület, épületrész, telek tekintetében, hozzá benyújtott építményadó-, telekadó-, magánszemély kommunális adója bevallást, adatbejelentést az állami adóhatóság részére – adókivetés céljából – átadja.

9. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adóból származó bevétel a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatának bevétele. Az állami adóhatóság az általa beszedett helyi adót naponta átutalja a közgyűlés által közölt számla javára.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az (1) bekezdés szerinti bevétel a rendeletben meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 5%-ának erejéig a megyei önkormányzat e rendelet szerinti feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel.

10. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adók esetében az adóhatóság feladatokat az állami adóhatóság látja el.

(2) Ahol a Htv. önkormányzati adóhatóságot említ, ott a különleges gazdasági övezet esetén az állami adóhatóságot kell érteni.

(3) Ahol a Htv. az önkormányzat illetékességi területét említi, ott a különleges gazdasági övezet területét is érteni kell.

(4) A Htv. mellékletében említett település alatt a különleges gazdasági övezetet is érteni kell.

11. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 12. § az e rendelet kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.

12. § A Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja.”

[36] 3. Az R2.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire, a 6. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § A Kormány – a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezerötyszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezerötyszáz új munkahely megteremtése céljából – Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelöl ki a 2. §-ban meghatározottak szerint.

2. § (1) A Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (1) bekezdése szerinti különleges gazdasági övezetté nyilvánítja a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az 1. melléklet szerinti – az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 2. mellékletében foglalt táblázat 7. és 7a. sora szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás (a továbbiakban: Beruházás) megvalósítását szolgáló – ingatlanokat.

(2) A Beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzat Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd Város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata.

(3) Az 1. mellékletben szereplő – a kormányrendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított beruházás helyszínéül szolgáló –, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterületi ingatlanokat és ezen ingatlanokból telekalakítási eljárásban hozott, véglegessé vált döntés alapján kialakított ingatlanokat külterületi ingatlanként kell nyilvántartásba venni. A külterületté nyilvánítási eljárást Pest Megye Önkormányzata megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatalnak kell lefolytatnia, és az ingatlanokat külterületi művelés alól kivont területként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznie. A kérelemben hivatkozni kell e rendelet külterületté nyilvánítást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére. Az ingatlanügyi hatóság ügyintézési határideje 21 nap.

3. § A Göd város közigazgatási területén létrejövő különleges gazdasági övezeten található, Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló, forgalomképtelen, törzsvagyongba tartozó, 2. mellékletben felsorolt közterület,

közpark, közút tulajdonjogát – az R. 4. §-a szerinti közfeladat ellátása érdekében – Pest Megye Önkormányzata szerzi meg.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló a) állandó jellegű iparúzési tevékenység utáni adókötelezettségről az e rendelet hatálybalépése napját magában foglaló adóévről szóló adóbevallással egyidejűleg, de legkorábban 2020. szeptember 30-áig,

b) ideiglenes jellegű iparúzési tevékenység utáni adókötelezettségről 2020. szeptember 30-áig kell adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

(2) Az adóalany az (1) bekezdés a) pontja szerinti bevallásban megállapított adó és az e rendelet hatálybalépése napján tartó adóévében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz megfizetett adóelőleg pozitív különbözetét a bevallás benyújtásának napjáig megfizeti, vagy – negatív különbözet esetén – a különbözetet ettől az időponttól kezdődően jogosult az adózás rendjéről szóló törvény szerint viszszaigényelni.

(3) Az adóalany az (1) bekezdés b) pontja szerinti bevallásban megállapított adót az adóbevallás benyújtása napjáig fizeti meg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

5. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 6. § az e rendelet kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.

6. § A Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja.

1. melléklet a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelethez

A 2. § szerinti különleges gazdasági övezet által érintett ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 0101/3, 0101/4, 0102/17, 0102/18, 0102/19, 0102/2, 0102/20, 0102/21, 0102/22, 0102/4, 0102/6, 0102/8, 0102/9, 0104/127, 0104/128, 0104/58, 0104/59, 0104/60, 038, 039/100, 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/108, 039/109, 039/110, 039/111, 039/112, 039/113, 039/114, 039/115, 039/116, 039/117, 039/118, 039/119, 039/126, 039/127, 039/135, 039/136, 039/137, 039/138, 039/139, 039/140, 039/141, 039/142, 039/143, 039/144, 039/145, 039/146, 039/147, 039/148, 039/149, 039/150, 039/151, 039/152, 039/153, 039/154, 039/155, 039/156, 039/157, 039/158, 039/159, 039/167, 039/168, 039/169, 039/170, 039/171, 039/172, 039/173, 039/174, 039/175, 039/176, 039/177, 039/178, 039/179, 039/229, 039/230, 039/233, 039/234, 039/59, 039/60, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, 039/92, 039/93, 039/99, 042/5, 042/6, 042/6, 042/7, 042/7, 046, 047/1, 047/5, 047/10, 047/11, 047/9, 048/10, 048/11, 048/3, 048/5, 048/6, 048/7, 049/1, 049/2, 049/3, 050/14, 050/15, 051, 053/11, 053/12, 053/13, 053/14, 053/16, 053/17, 053/18, 053/19, 053/20, 053/21, 053/22, 053/6, 053/7, 053/8, 053/9, 054, 056, 057/51, 057/52, 057/53, 057/54, 057/56, 057/58, 057/59, 058/2, 058/4, 059/10, 059/14, 059/15, 059/4, 059/6, 060/3, 060/5, 062/25, 062/26, 062/27, 062/28, 062/29, 062/30, 062/12, 062/13, 062/14, 062/15, 062/16, 062/17, 062/18, 062/19, 062/20, 062/21, 062/22, 062/1, 062/11, 062/2, 062/31, 062/32, 062/33, 062/34, 062/35, 062/36, 062/39, 062/40, 062/43, 062/44, 062/45, 062/47, 062/48, 062/49, 062/5, 062/50, 062/51, 062/52, 062/53, 062/54, 062/6, 062/62, 062/63, 062/7, 063/1, 063/3, 063/4, 063/5, 064, 075, 079, 080, 081/10, 081/11, 081/12, 081/3, 081/4, 081/5, 081/6, 081/8, 081/9, 082/2, 082/3, 082/4, 082/5, 083, 084/1, 084/100, 084/101, 084/102, 084/103, 084/104, 084/105, 084/19, 084/20, 084/21, 084/22, 084/23, 084/24, 084/25, 084/26, 084/27, 084/28, 084/32, 084/33, 084/34, 084/35, 084/36, 084/37, 084/38, 084/39, 084/40, 084/41, 084/42, 084/43, 084/44, 084/45, 084/46, 084/47, 084/48, 084/49, 084/50, 084/51, 084/52, 084/53, 084/54, 084/55, 084/56, 084/57, 084/58, 084/59, 084/60, 084/61, 084/62, 084/63, 084/64, 084/65, 084/67, 084/68, 084/69, 084/70, 084/71, 084/72, 084/73, 084/75, 084/77, 084/79, 084/80, 084/81, 084/82, 084/83, 084/84, 084/85, 084/86, 084/87, 084/88, 084/89, 084/90, 084/91, 084/92, 084/93, 084/94, 084/95, 084/96, 084/97, 084/98, 084/99, 084/5, 086/9, 085/3, 085/11, 085/12, 085/13, 086/3, 086/8, 086/10, 086/11, 086/5, 085/4, 085/5, 099/25, 099/26, 099/27, 099/28, 099/29, 099/30, 099/31, 099/32, 099/34, 099/4 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6422, 6423, 6424, 6425, 6468/8, 6713, 6901/2, 6980, 8301, 8302 helyrajzi számú ingatlanok

2. melléklet a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelethez

A 3. § szerint Pest Megye Önkormányzata tulajdonába kerülő ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 038, 039/108, 039/147, 039/75, 042/6, 046, 051, 054, 062/40, 063/1, 063/4, 075, 080, 082/2, 084/71, 086/10, 086/9, 048/10 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6422, 6423, 6425, 6468/8 helyrajzi számú ingatlanok.”

[37] 4. A Htv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos érintett rendelkezései:

„1. § (5) A megyei önkormányzat képviselőtestülete a bevezetendő helyi adóról szóló rendeletének tervezetét – legalább 15 napos határidővel – véleményezésre megküldi a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti és a különleges gazdasági övezetről szóló kormányrendelet szerint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatnak minősülő önkormányzatoknak, továbbá a Kormány részére.”

„8. § (1) A települési önkormányzat a beszedett adó összegéről évenként köteles a költségvetési beszámoló részeként a település lakosságát tájékoztatni.

(2) Az állami adóhatóság a különleges gazdasági övezet tekintetében beszedett helyi adók összegét honlapján évente közzé teszi.

(3) Az adóból származó bevétel – a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló törvényben meghatározott kivétellel – az azt megállapító önkormányzat bevétele.

(4) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az adóból származó bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel.

(5) Ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, akkor az adóalany által teljesített helyi adókötelezettségből származó bevétel az adóalany által a különleges gazdasági övezet területéből használt terület arányában illeti meg az egyes megyei önkormányzatokat.

Az önkormányzati adóügyben eljáró adóhatóság hatásköre és illetékessége

9. § (1) Helyi adóügyben, települési adóügyben – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – annak az önkormányzatnak az adóhatósága jár el első fokon, amelyik a helyi adót, települési adót bevezette.

(2) A megyei önkormányzat képviselő-testülete által megállapított adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el. Az állami adóhatóság a beszedett adót naponta átutalja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata által megadott számlája javára.

(3) Az állami adó- és vámhatóság különleges gazdasági övezettel kapcsolatos adóhatósági feladatai tekintetében – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az önkormányzati adóhatóságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(4) A megyei önkormányzat az állami adóhatóság megkeresését követő 5 napon belül visszautalja az állami adóhatóság által meghatározott számlára az adózót véglegessé vált hatósági határozat alapján megillető visszatérítés összegét.”

„36/A. § A települési önkormányzat által megállapított helyi iparüzési adóból származó bevétel elsőként – a fővárosi önkormányzat esetén külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására, a helyi közösségi közlekedési feladat ellátásához szükséges összegben felüli bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. A települési önkormányzat által megállapított helyi iparüzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható azt meghaladó mértékben, mint amilyen mértékben a települési önkormányzatot az adóerő-képessége szerint a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott hivatali működési támogatáshoz kapcsolódó beszámítás terheli.”

„42/B. § (1) A jegyző, főjegyző az önkormányzati adórendelet, valamint annak módosítása hatálybalépését megelőző hónap ötödik napjáig – a kincstár elektronikus rendszerén keresztül – adatot szolgáltat a kincstár számára:

- a) a helyi adónem, a települési adónem bevezetésének napjáról,
- b) az önkormányzat által megállapított adóalap, adómérték, adókedvezmény, adómentesség szövegéről,
- c) a b) pontban említett rendelkezések hatálybalépésének napjáról,
- d) az önkormányzat honlapjának címéről, valamint legalább egy adóügyi információs telefonszámról, elektronikus levélcímről, hivatali kapu azonosítóról, és az adóhatóság levelezési címéről (a továbbiakban együtt: elérhetőségi információk),
- e) a helyi adónem, a települési adónem pénzforgalmi jelzőszámáról,
- f) határozott időszakra megállapított adómérték, adómentesség, adókedvezmény esetén a határozott időszak lejártának időpontjáról.

(2) A kincstár a hozzá beérkezett adatokat és elérhetőségi információkat feldolgozza és a honlapján – települések (a fővárosban a fővárosi, illetve kerületi önkormányzatok), illetve különleges gazdasági övezetek szerinti bontásban – elektronikus úton feldolgozható és letölthető formátumban is közzéteszi. A kincstár a honlapján közzétett adatokat és elérhetőségi információkat az (1) bekezdés szerint beérkezett adatokkal havonta, a jegyző, főjegyző adatszolgáltatását követő hónap 5. napjáig módosítja.

(3) A jegyző, főjegyző (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatása teljesítésével egyidejűleg az önkormányzat honlapján közzéteszi az adórendelet szövegét, az adórendelet módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét, valamint a rendszeresített bevallási, adatbejelentési, bejelentkezési nyomtatványokat, az elérhetőségi információkat, feltéve, hogy az önkormányzat honlapot üzemeltet.

(4) A főjegyző az (1) bekezdésben meghatározott időpontig az (1) bekezdés a)–c) és f) pontja szerinti adatokat az állami adóhatóságnak is megküldi.”

„42/G. § (1) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

- a) valamely helyi adót bevezette, akkor a megyei önkormányzat év közbeni adómegállapítása során nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit;
- b) határozott időre szóló adómértéket alkotott, akkor a 7. § h) pontjában foglalt adómérték-változtatási korlátozás a megyei önkormányzatot is köti;
- c) a 39/C. § (4) bekezdése szerint adómentességet vagy adókedvezményt alkotott, akkor a 7. § j) pontja szerinti korlátozás a megyei önkormányzatot is köti;
- d) valamely helyi adót bevezette, akkor a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat helyi adóról szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig – de legfeljebb a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésétől számított 120 napig –, amíg a megyei önkormányzat rendeletében nem állapít meg helyi adóra vonatkozó szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, és a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyék megyei önkormányzatai eltérő helyi adómértéket állapítottak meg rendeletükben, akkor az adózó a legkisebb adómérték alapján teljesítheti adókötelezettségét.”

„52. § E törvény alkalmazásában:

[...]

56. különleges gazdasági övezet: a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletek szerinti különleges gazdasági övezet;

57. települési önkormányzat illetékességi területe: az önkormányzat közigazgatási határa által behatárolt – bel- és külterületet magában foglaló – térség, amelyre az önkormányzati hatáskör kiterjed, ide nem értve a különleges gazdasági övezet területét;

58. megyei önkormányzat illetékességi területe: a megyei önkormányzat közigazgatási határa által behatárolt – bel- és külterületet magában foglaló – térségben lévő különleges gazdasági övezet területe;”

[38] 5. A Módtv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„Magyarország nemzetgazdasági stabilitása, gazdasági termelőképességének előmozdítása és versenyképességének fokozása, valamint kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró területei gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében, a meglévő munkahelyek megőrzésével és új munkahelyek létesítésével az Alaptörvény XII. cikkében foglaltak szerint törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson, abból a célból, hogy elkülönített területek létrehozásával kedvező körülményeket teremtsen a gazdasági tevékenység folytatására,

az ilyen tevékenységből származó pozitív gazdasági eredmények és azok hasznainak arányos, a területén élők jólétének és biztonságának kiteljesedése, az életminőség javítása, ezáltal a közösség gyarapodása valamint az érintett helyi önkormányzatok hatékonyabb feladatellátása céljára történő felosztása érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:

1. § (1) E törvény hatálya annak a beruházásnak a helyszínére és közvetlen környezetére (a továbbiakban együtt: Terület) terjed ki, amely beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket a Kormány rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, és az új beruházás vagy bővítés

a) legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű,

b) a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű, és

c) munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, vagy új munkahelyek létesítését szolgálja.

(2) A Kormány rendeletében – az érintett települési önkormányzat, valamint megyei önkormányzat véleményének kikérésével – a Területet – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja, és meghatározza a különleges gazdasági övezet területét és a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat.

(3) A Kormány a főváros, valamint a megyei jogú város területén nem nyilváníthat Területet különleges gazdasági övezetté.

(4) A különleges gazdasági övezetben fekvő ingatlan címe lakóhelyként, valamint tartózkodási helyként nem jelenthető be, a különleges gazdasági övezet területén kizárólag kereskedelmi, szolgáltató valamint ipari tevékenység folytatható.

2. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő, a települési önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen, törzsvagyonba – a 3. § alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, valamint törvényben meghatározott kötelező közfeladat, különösen a településüzemeltetési közfeladat ellátását szolgáló, valamint a különleges gazdasági övezetben folytatott gazdasági tevékenység végzéséhez feltétlenül szükséges, annak közvetlen környezetébe – tartozó közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerül.

(2) Az (1) bekezdés szerinti ingatlanok tulajdonjogát a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az ingatlanok terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg.

(3) Az (1) bekezdésben megjelölt megyei önkormányzat tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni. A megkeresésben meg kell jelölni a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletet.

3. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátására a megye területén fekvő beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzattal megállapodást köthet azzal, hogy az ezen feladatok ellátásához szükséges költségek fedezetét biztosítja. Amennyiben a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül nem jön létre megállapodás, úgy a feladat- és hatásköröket a (2) bekezdés szerint kell gyakorolni.

(2) Az e törvényben meghatározott kivétellel a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megye megyei önkormányzata látja el a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára törvényben meghatározott feladat- és hatáskört – ideértve a 2. § (1) bekezdése szerinti ingatlanokon az infrastrukturális ellátottság fejlesztésével kapcsolatos feladatokat is – a különleges gazdasági övezet vonatkozásában.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet tekintetében

a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megyei közgyűlés elnöke, illetve a megyei jegyző látja el.

(4) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül – a (3) és (5) bekezdés szerinti kivétellel – az a szerv jár el, amely a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat tekintetében eljárni jogosult.

(5) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti azon települési önkormányzat polgármesteri hivatalának ügyintézője vagy közös önkormányzati hivatalának ügyintézője látja el, amelynek illetékességi területén az illetékességet megalapozó esemény bekövetkezett.

(6) Ha a különleges gazdasági övezet több megye közigazgatási területét érinti, akkor a Kormány rendeletében kijelöli azt a megyei önkormányzatot, amely a különleges gazdasági övezet területe tekintetében a feladat- és hatásköröket gyakorolja.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint egyedi építési követelményeket, valamint építési vagy változtatási tilalmat,

b) sajátos telekalakítási követelményeket,

c) egyedi településképi követelményeket,

d) egyedi örökségvédelmi szabályokat,

e) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírásokat,

f) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályokat, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírásokat, továbbá a közterület-használati díjakat és az ellenőrzés rendjére, a közterületek fenntartására, fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó szabályokat,

g) a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám megállapítására vonatkozó szabályokat,

h) az öngondoskodásra és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulásra, továbbá a közösségi együttélésre vonatkozó alapvető szabályokat, valamint ezek elmulasztására jogkövetkezményeket megállapító rendelete a különleges gazdasági övezet területén csak akkor alkalmazható, ha a Kormány vagy a megyei önkormányzat e törvény felhatalmazása alapján megalkotott rendelete a különleges gazdasági övezet területére nem állapít meg eltérő szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a települési önkormányzat rendeletét – az (1) bekezdés szerint – az övezet azon részére kell alkalmazni, amelyik az adott település közigazgatási területéhez tartozik.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a megyei önkormányzat által az (1) bekezdés szerint megalkotott önkormányzati rendelet területi hatálya a különleges gazdasági övezet területére terjed ki.

(4) Ha a Kormány az 1. § (2) bekezdése vagy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 8. §-a szerinti rendeletében nem állapít meg az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat, akkor az országos és a kiemelt térségi területrendezési tervben, valamint a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat megyei területrendezési tervéről szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(5) Amennyiben az (1) bekezdés a) pontja szerinti beépítési szabály, építési követelmény meghatározásából a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt megillető kártalanításra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 11/C. §-át kell alkalmazni.

5. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a különleges gazdasági övezetben fekvő településen a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépése napján hatályos hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló települési önkormányzati rendelet és a megfelelési véleménnyel rendelkező közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés szabályai szerint kell ellátni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatának

az e törvény felhatalmazása alapján megalkotott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos rendelete hatályba nem lép és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályossá nem válik.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata az (1) bekezdésben megjelölt rendeletének hatálybalépését és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályossá válását megelőzően az érintett települési önkormányzatot legalább 15 nappal korábban értesíti, annak érdekében, hogy az gondoskodhasson a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szabályozó önkormányzati rendeletének és közszolgáltatási szerződésének módosításáról a különleges gazdasági övezet tekintetében.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata (1) bekezdés szerinti rendeletének hatálybalépéséig és közszolgáltatási szerződésének hatályossá válásáig az (1) bekezdés szerinti közszolgáltatási szerződés megszüntetésére vagy megszűnésére (a továbbiakban együtt: megszűnés) kerül sor, akkor az érintett települési önkormányzat e tényről haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül tájékoztatja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatát a megszűnés időpontjának megjelölésével.

(4) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának kiválasztása során a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló kormányrendelet szabályait azzal az eltéréssel alkalmazza, hogy a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának a kiválasztását megelőzően beszerzi a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt Koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) javaslatát a közszolgáltató személyét illetően. A Koordináló szerv javaslatától a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata csak abban az esetben térhet el, ha a választani kívánt közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a korábbinál alacsonyabb közszolgáltatási díjért látná el a korábbi műszaki tartalom csökkentése nélkül.

6. § A 2. § (1) bekezdése alapján a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerülő közút üzemeltetési és fenntartási feladatainak ellátása érdekében a megyei önkormányzat szerződést köthet a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársasággal.

7. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy

a) a különleges gazdasági övezetet, annak területét és az 1. § (2) bekezdése szerinti közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat,

b) a 2. § (1) bekezdése alapján a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerülő, a különleges gazdasági övezetben kötelezően ellátandó közfeladat, valamint a különleges gazdasági övezetben folytatott gazdasági tevékenység végzéséhez feltétlenül szükséges, annak közvetlen környezetébe tartozó közterület, közpark, közút körébe tartozó ingatlanok meghatározását,

c) a különleges gazdasági övezetre vonatkozó, 4. § (1) bekezdése szerinti szabályokat,

d) a 3. § (6) bekezdése szerinti különleges gazdasági övezet tekintetében a feladat- és hatáskört gyakorló megyei önkormányzatot

rendeletben állapítsa meg.

(2) Felhatalmazást kap a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatának közgyűlése, hogy a különleges gazdasági övezet területén

a) – az (1) bekezdés c) pontja szerinti felhatalmazás alapján kiadott jogszabályban szabályozottak kivételével – a különleges gazdasági övezetre vonatkozó 4. § (1) bekezdése szerinti szabályokat;

b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeinek szabályait, illetve a Ht. 35. §-ában foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat;

c) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat;

d) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat;

e) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket

rendeletben határozza meg.

8. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.

9. § (1) E törvény hatálybalépése nem érinti a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat, valamint megkezdett eljárási cselekményeket.

(2) Ha az R. rendelkezései szerint a Kormány rendeletével különleges gazdasági övezetté jelölt ki területet, a Kormány az e törvény felhatalmazása alapján kiadott és az e törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályba lépő rendeletével e törvény szerinti különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja a területet.

(3) A (2) bekezdés szerinti esetben

a) a különleges gazdasági övezetté kijelölést folyamatosnak kell tekinteni, e törvény rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell,

b) e törvény hatálybalépése az R. rendelkezései szerint kiadott kormányrendelettel szabályozott tulajdonszerzést és vagyonátadást nem érinti,

c) ha az R. rendelkezései szerint a megyei önkormányzat közgyűlése rendeletet alkotott, az e rendeletben meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a megyei önkormányzat közgyűlése e törvény felhatalmazása alapján új rendeletet alkot.

(4) A (3) bekezdés c) pontja szerinti rendeletet a megyei önkormányzat közgyűlése e törvény hatálybalépését követő harminc napon belül köteles megalkotni.

10. § (1) A 2. § (1) bekezdése az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

(2) A 3. § és a 4. § (1) bekezdése az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. 11–28. §”

[39] 6. Az R3.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 7. § (1) bekezdés a)–c) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § A Kormány Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelöl ki a 2. §-ban meghatározottak szerint.

2. § (1) A Kormány különleges gazdasági övezetté nyilvánítja a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az 1. melléklet szerinti – az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 2. mellékletében foglalt táblázat 7. és 7a. sora szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás (a továbbiakban: Beruházás) megvalósítását szolgáló – ingatlanokat.

(2) A Beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzat Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd Város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata.

(3) Az 1. mellékletben szereplő, a kormányrendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított beruházás helyszínéül szolgáló, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterületi ingatlanokat és ezen ingatlanokból telekalakítási eljárásban hozott, véglegessé vált döntés alapján kialakított ingatlanokat külterületi ingatlanként kell nyilvántartásba venni. A fekvéshatár-változás átvezetésére irányuló eljárást Pest Megye Önkormányzata megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatalnak kell lefolytatnia, és az ingatlanokat külterületi, művelés alól kivont területként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznie. A kérelemben hivatkozni kell e rendelet fekvéshatár-változást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére. Az ingatlanügyi hatóság ügyintézési határideje 21 nap.

3. § A Göd város közigazgatási területén létrejövő különleges gazdasági övezetben található, a 2. mellékletben felsorolt – a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) alapján –, Pest Megye Önkormányzata tulajdonába került közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 3. §-a szerinti közfeladat ellátását szolgálja.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló a) állandó jellegű iparüzési tevékenység utáni adókötelezettségről az e rendelet hatálybalépése napját magában foglaló adóévről szóló adóbevallással egyidejűleg, de legkorábban 2020. szeptember 30-áig,

b) ideiglenes jellegű iparüzési tevékenység utáni adókötelezettségről 2020. szeptember 30-áig kell adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

(2) Az adóalany az (1) bekezdés a) pontja szerinti bevallásban megállapított adó és az e rendelet hatálybalépése napján tartó adóévben a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz meg-

fizetett adóelőleg pozitív különbözetét a bevallás benyújtásának napjáig megfizeti, vagy – negatív különbözet esetén – a különbözetet ettől az időponttól kezdődően jogosult az adózás rendjéről szóló törvény szerint viszszaigényelni.

(3) Az adóalany az (1) bekezdés *b*) pontja szerinti bevallásban megállapított adót az adóbevallás benyújtása napjáig fizeti meg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

5. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 21 órakor lép hatályba.

6. § (1) E rendelet hatálybalépése az R.-rel kijelölt, a 2. § szerinti különleges gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján e rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyonátadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni.

(2) A Göd város külterület 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, a Göd város belterület 6422, 6423, 8301, 8302 helyrajzi számú ingatlanok vonatkozásában e kormányrendelet hatálybalépésével megszűnik a különleges gazdasági övezet szerinti kijelölés.

(3) A Göd város belterület 6422, 6423 helyrajzi számú ingatlanok nem szolgálják a 3. § szerinti közfeladat ellátását, ezért azok Göd város tulajdonába visszakerülnek.

1. melléklet a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelethez

A 2. § szerinti különleges gazdasági övezet által érintett ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 0101/3, 0101/4, 0102/17, 0102/18, 0102/19, 0102/2, 0102/20, 0102/21, 0102/22, 0102/4, 0102/6, 0102/8, 0102/9, 0104/127, 0104/128, 0104/58, 0104/59, 0104/60, 038, 039/100, 039/108, 039/109, 039/110, 039/111, 039/112, 039/113, 039/114, 039/115, 039/116, 039/117, 039/118, 039/119, 039/126, 039/127, 039/135, 039/136, 039/137, 039/138, 039/139, 039/140, 039/141, 039/142, 039/143, 039/144, 039/145, 039/146, 039/147, 039/148, 039/149, 039/150, 039/151, 039/152, 039/153, 039/154, 039/155, 039/156, 039/157, 039/158, 039/159, 039/167, 039/168, 039/169, 039/170, 039/171, 039/172, 039/173, 039/174, 039/175, 039/176, 039/177, 039/178, 039/179, 039/229, 039/230, 039/233, 039/234, 039/59, 039/60, 039/92, 039/93, 039/99, 042/5, 042/6, 042/6, 042/7, 042/7, 046, 047/1, 047/5, 047/10, 047/11, 047/9, 048/10, 048/11, 048/3, 048/5, 048/6, 048/7, 049/1, 049/2, 049/3, 050/14, 050/15, 051, 053/11, 053/12, 053/13, 053/14, 053/16, 053/17, 053/18, 053/19, 053/20, 053/21, 053/22, 053/6, 053/7, 053/8, 053/9, 054, 056, 057/51, 057/52, 057/53, 057/54, 057/56, 057/58, 057/59, 058/2, 058/4, 059/10, 059/14, 059/15, 059/4, 059/6, 060/3, 060/5, 062/25, 062/26, 062/27, 062/28, 062/29, 062/30, 062/12, 062/13, 062/14, 062/15, 062/16, 062/17, 062/18, 062/19, 062/20, 062/21, 062/22, 062/1, 062/11, 062/2, 062/31, 062/32, 062/33, 062/34, 062/35, 062/36, 062/39, 062/40, 062/43, 062/44, 062/45, 062/47, 062/48, 062/49, 062/5, 062/50, 062/51, 062/52, 062/53, 062/54, 062/6, 062/62, 062/63, 062/7, 063/1, 063/3, 063/4, 063/5, 064, 075, 079, 080, 081/10, 081/11, 081/12, 081/3, 081/4, 081/5, 081/6, 081/8, 081/9, 082/2, 082/3, 082/4, 082/5, 083, 084/1, 084/100, 084/101, 084/102, 084/103, 084/104, 084/105, 084/19, 084/20, 084/21, 084/22, 084/23, 084/24, 084/25, 084/26, 084/27, 084/28, 084/32, 084/33, 084/34, 084/35, 084/36, 084/37, 084/38, 084/39, 084/40, 084/41, 084/42, 084/43, 084/44, 084/45, 084/46, 084/47, 084/48, 084/49, 084/50, 084/51, 084/52, 084/53, 084/54, 084/55, 084/56, 084/57, 084/58, 084/59, 084/60, 084/61, 084/62, 084/63, 084/64, 084/65, 084/67, 084/68, 084/69, 084/70, 084/71, 084/72, 084/73, 084/75, 084/77, 084/79, 084/80, 084/81, 084/82, 084/83, 084/84, 084/85, 084/86, 084/87, 084/88, 084/89, 084/90, 084/91, 084/92, 084/93, 084/94, 084/95, 084/96, 084/97, 084/98, 084/99, 084/5, 086/9, 085/3, 085/11, 085/12, 085/13, 086/3, 086/8, 086/10, 086/11, 086/5, 085/4, 085/5, 099/25, 099/26, 099/27, 099/28, 099/29, 099/30, 099/31, 099/32, 099/34, 099/4 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6424, 6425, 6468/8, 6713, 6901/2 és 6980 helyrajzi számú ingatlanok.

2. melléklet a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelethez

A 3. § szerint Pest Megye Önkormányzatának tulajdonába került ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 038, 039/108, 039/147, 039/75, 042/6, 046, 051, 054, 062/40, 063/1, 063/4, 075, 080, 082/2, 084/71, 086/10, 086/9, 048/10 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6425, 6468/8 helyrajzi számú ingatlanok."

III.

- [40] 1. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben írt feltételeit, különösen az indítványozó Abtv. 26–27. §-a szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-a szerinti feltételek fennállását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása 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.
- [41] Az indítványozó önkormányzat az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek önálló intézését, illetve a helyi közhatalom gyakorlását rendeli az önkormányzatok mint területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek hatáskörébe.
- [42] Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az indítványozói jogosultság kérdését vizsgálta. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) kimondta, hogy „az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.” (Indokolás [33]) Az Alkotmánybíróság fenti határozatában az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörben már elismerte.
- [43] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az érintettség kérdését vizsgálta. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán is töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata, a tekintetben, hogy „az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Mindig a konkrét eset kapcsán dönthető el, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége fennáll-e.
- [44] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő kérdésben a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban is úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik (Indokolás [66]).
- [45] Az R1. megteremtette annak lehetőségét, hogy bármely település önkormányzatának ingatlanai a megyei önkormányzat tulajdonába kerüljenek. Az R2.-vel indítványozóra konkrétan alkalmazásra került az R1.-is, így az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége megállapítható az R1. és az R2. kapcsán is. A támadott jogszabályi rendelkezések a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az önkormányzat tevékenységével kapcsolatos jogaira (tulajdonjogára) vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó a támadott – közvetlenül hatályosuló – jogszabályi rendelkezések vonatkozásában érintettnek minősül.
- [47] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a határidő kérdését vizsgálta. Az R1. és az R2. 2020. április 18-án léptek hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2020. május 12-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti, a támadott szabályozás hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül, határidőben nyújtotta be.
- [48] 4. Az indítvány megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozza; a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket és az indítvány szerint az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a megsemmisítésre [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*), *d*), *e*) és *f*) pont].
- [49] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszban hivatkozott jogorvoslat-hoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], a tulajdonjog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], illetve a diszkriminációtilalom [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat indítványozót megilletik-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyes alapjogok a természetükénél fogva csak

az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így akár a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik.

- [50] Az Abh1.-gyel elbírált ügyben – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörben eljárva – az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jog és a XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság fenti döntésében a tulajdonhoz való jog állított sérelmét érdemben vizsgálta, a XV. cikk sérelmét pedig azért nem vizsgálta érdemben, mert az indítványozó annak sérelmére és a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. A fentiek szerint a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat is hivatkozhat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben foglaltak, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére kivételes panasz hatáskörben.
- [51] „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.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [14]} Az Alkotmánybíróság a 3221/2020. (VI. 19.) AB végzésben – az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti hatáskörben eljárva – kimondta, hogy a polgári perben és a közigazgatási perben a jogorvoslathoz való jog a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat indítványozót is megilleti (Indokolás [23]). Az Alkotmánybíróság fenti értelmezését kivételes panasz hatáskörben eljárva is irányadónak tekinti.
- [52] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján jogosult-e alkotmányjogi panasz benyújtására.
- [53] „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskör csoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskör csoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.” (Abh1., Indokolás [35])
- [54] 7. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlata értelmében: a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig 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]}. Az indítványozó e kivételes körre hivatkozott.
- [55] 8. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének (szükségesség-arányosság elve) a sérelmére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikkére vonatkozó gyakorlata értelmében „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panaszoknak” {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [56] Az indítványozó az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésének sérelmét is állította, amely nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, mivel az az Alkotmánybíróság különleges jogrendben történő működéséről, valamint az Alaptörvény folyamatos alkalmazhatóságáról rendelkezik.
- [57] 9. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról még nem döntött.
- [58] 10. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben a befogadás során alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy az eredetileg benyújtott, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadott kormányrendelet (R1. és R2.) az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak-e.

Az indítvány részletes indokolást tartalmaz azon indítványozói álláspont alátámasztására, amely szerint a vizsgált esetben az Alaptörvény 37. cikk (4) pontjában foglalt pénzügyi tárgyú törvényekre vonatkozó hatásköri korlátozás nem alkalmazható, azaz a támadott kormányrendeletek egészükben korlátozásmentesen felülvizsgálhatóak az Alkotmánybíróság részéről, az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések alapján. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban felhozott érvek érdemi, tartalmi vizsgálata szükségessé tette ebben az eljárási kérdésben is az indítvány befogadását.

- [59] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette továbbá azt is, hogy az eredetileg benyújtott indítványban támadott kormányrendeletekben (közelebbről az R1. 2. §-ában, valamint az R2. 3. §-ában) foglalt szabályozás az indítványban felhozott érvek és a bemutatott alkotmánybíróági gyakorlat értelmében sértik-e az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogát.
- [60] Mindezekre tekintettel a benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság tanácsa 2020. június 9-én befogadta, és erről az indítványozót tájékoztatta.
- [61] 11. Figyelemmel arra, hogy a befogadást követően az indítványozó az indítványa kiegészítésében az alapindítványában foglaltakon túl más jogszabályokat, illetve jogszabályi rendelkezéseket is támadott, az indítvány-kiegészítés alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett-e (Abtv. 30. §), illetve hogy az a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételeinek eleget tesz-e.
- [62] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány-kiegészítés megfelel a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1) bekezdés *b*) pont]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az indítványozó mind az alapindítványában, mind annak kiegészítésében a támadott jogszabályok egészének, illetve a Htv. kapcsán azok egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét lényegében a tulajdonjoga állított sérelmén keresztül [az önkormányzati tulajdon elvonása], másrészt ehhez kapcsolódóan a helyi adóztatási jognak a megyei önkormányzatokhoz való átkerülésével összefüggésben állította (az adókiivetés és adóbeszedés jogának áthelyezése a megyei önkormányzathoz). Erre tekintettel a támadott jogszabályok egésze (Módtv. és R3.) alaptörvény-ellenessége vizsgálatának az indítvány kiegészítésben foglaltakra figyelemmel nincs akadálya, vagyis jelen esetben az állított alapjogi sérelmek a támadott szabályozási koncepció egészének Alkotmánybíróság általi figyelembe vételével ítélték meg.
- [63] A Htv. támadott rendelkezései 2020. június 18-án léptek hatályba. A Módtv.-t az Országgyűlés 2020. június 16-i ülésnapján fogadta el. A Módtv. kihirdetésének napja: 2020. június 17. A Módtv. 8. §-a értelmében a törvény a kihirdetését követő napon, 2020. június 18-án lépett hatályba, az R3. 2020. június 18-án lépett hatályba, az indítványozó indítvány kiegészítését pedig postai úton 2020. október 12-én, tehát a 180 napos törvényi határidőn belül nyújtotta be az Alkotmánybíróságra [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozónak az indítvány kiegészítésben támadott, közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezésekkel szemben jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva [Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pont]. Jelen ügyben az indítványozó által állított jogsérelmet maguk a támadott jogszabályok okozzák, s a kifogásolt jogszabályi előírások vonatkozásában nincs a jogsérelmet elhárítani képes jogorvoslat.

IV.

- [64] 1. A hatályon kívül helyezett R1. és R2. vizsgálhatóságának kérdése
- [65] Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jelen határozat indokolásának 1/2. pontjában (Indokolás [25] és köv.) foglaltak szerint az indítványozó által támadott R1. és az R2. az alapindítvány benyújtását követően hatályát veszítette, ezért a megváltozott jogszabályi környezetre és az indítvány-kiegészítésre is tekintettel az Alkotmánybíróság annak vizsgálatát végezte el, hogy az R1. és az R2. vonatkozásában helye lehet-e az alkotmányossági vizsgálatnak.
- [66] Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – Ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. A támadott jogszabályok hatályon kívül helyezése miatt az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügyben helye van-e az eljárás okafigyottság miatti megszüntetésének. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e*) pontja szerint okafigyottá válik az indítvány

különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált [3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [27]].

- [67] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróügyi) 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]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [68] Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeként az alábbiakat hangsúlyozza. A rendkívüli jogrendben az Alaptörvény felhatalmazása alapján törvényt pótló R1.-et és az R2.-t a jogalkotó hatályon kívül helyezte, de az indítvány által állított alkotmányossági problémát a normál jogrendben a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott és annak keretei között szabályozó, valamint annak végrehajtását szolgáló R3. továbbra is hordozza. A hatályon kívül helyezett jogszabály ebben a hatáskörben főszabály szerint akkor vizsgálható, ha azt még alkalmazni kellene, de az R1.-et és az R2.-t már nem kell alkalmazni. Ugyanakkor a Módtv. és az R3. az R1. és R2. vonatkozásában hivatkozott alkotmányossági kérdések tekintetében, részben magasabb jogforrási szinten (a veszélyhelyzet megszüntetését követően) sajátos „továbbélési” helyzetet teremt, a szabályozás az R1. és az R2. hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, a tulajdonszerzést és a vagyontadást) nem érinti. A fentiekre tekintettel – az indítvány-kiegészítésben foglaltak alapján – az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen esetben a Módtv. és az R3. állított sérelmén keresztül vizsgálhatók a már hatályon kívül helyezett, és nem alkalmazandó R1. és R2. egészének vonatkozásában az alapindítványban megfogalmazott alkotmányossági kérdések a jogalkotó által időközben hatályon kívül helyezett R1. és az R2. vizsgálata nélkül is. Az Alkotmánybíróság nem hagyhatja alkotmányos jogvédelem nélkül az indítványozót, az eljárás megszüntetését az R1. és az R2. hatályon kívül helyezése önmagában nem indokolja, az alapindítványban felvetett és az indítvány-kiegészítésben fenntartott alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések megválaszolása az indítvány elbírálását teszik szükségessé.
- [69] 2. A hatáskör-korlátozás kérdése a Htv. vonatkozásában
- [70] Az Alkotmánybíróság elsőként annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör-korlátozás nem zárja-e ki az alkotmányossági vizsgálatot, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a hatásköri korlátozás az alkotmányjogi panasz indítványok esetében is fennáll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont].
- [71] Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – értelmezve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát – megállapította, hogy az eljárási természetű felülvizsgálat a pénzügyi tárgyú törvények esetében is lehetséges, a hatáskör-korlátozás a tartalmi vizsgálatra vonatkozik [22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8], lásd még: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]–[39]].
- [72] 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) pontjában 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 Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”
- [73] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény fentebb idézett szövege szerint a hatásköri korlát a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényre terjed ki. Ez alapján megállapítható, hogy a helyi adózással kapcsolatos szabályok a hatásköri korlát alkalmazása során sajátos értelmezési tartományba tartoznak. A tartalom elsődlegessége a formával szemben – mint értelmezési alapelv – ebben az esetben is úgy érvényesül, ahogyan például a központi adónemek vagy akár az illetékek esetében {vö. például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]}. A Htv. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben megjelölt, a helyi adók központi feltételeit

szabályozó törvény. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Htv. indítvány kiegészítéssel támadott módosult rendelkezései már a „normál jogrendben” kerültek megalkotásra. Ezek azért a Htv.-be kerültek, mert eleve annak a szabályozási tárgykörébe tartoznak, a veszélyhelyzetben kizárólag azért az R1. tartalmazta őket rendeleti szinten, mert rendelettel lehetett eltérni a Htv. egyes törvényi rendelkezéseitől. Az R1. konkrétan meg is jelölte azt, hogy a Htv. mely rendelkezéseitől tér el (lásd: R1. 6–10 §-ai). A jogalkotó által módosított Htv. akként rendelkezik, hogy felhatalmazást ad a települési, valamint a megyei önkormányzat képviselő-testülete számára arra, hogy rendelettel az önkormányzat illetékességi területén helyi adókat, valamint – a megyei önkormányzat kivételével – települési adókat vezessen be [Htv. 1. § (1) bekezdés]. A Htv. indítvány által támadott szabályozása előírja, hogy a megyei önkormányzat képviselőtestülete a bevezetendő helyi adóról szóló rendeletének tervezetét – legalább 15 napos határidővel – véleményezésre megküldi a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti és a különleges gazdasági övezetről szóló kormányrendelet szerint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatnak minősülő önkormányzatoknak, továbbá a Kormány részére [Htv. 1. § (5) bekezdés].

- [74] A Htv. indítvány által támadott 8. §-a értelmében a települési önkormányzat a beszedett adó összegéről évenként köteles a költségvetési beszámoló részeként a település lakosságát tájékoztatni. Az állami adóhatóság a különleges gazdasági övezet tekintetében beszedett helyi adók összegét honlapján évente közzéteszi [Htv. 8. § (1)–(2) bekezdés]. A Htv. 8. § (3) bekezdése rögzíti, hogy adóból származó bevétel – a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló törvényben meghatározott kivétellel – az azt megállapító önkormányzat bevétele.
- [75] A Htv. 8. § (4) bekezdése értelmében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az adóból származó bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel. A Htv. 8. § (5) bekezdése ezzel összefüggésben kimondja, hogy ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, akkor az adóalany által teljesített helyi adókötelezettségből származó bevétel az adóalany által a különleges gazdasági övezet területéből használt terület arányában illeti meg az egyes megyei önkormányzatokat.
- [76] A Htv. indítvány által támadott 9. §-a az önkormányzati adóügyben eljáró adóhatóság hatásköréről és illetékességéről rendelkezik a különleges gazdasági övezetbeli adómegállapítási jogosultsággal összefüggésben. A Htv. 36/A. §-a a települési önkormányzat által megállapított helyi iparüzési adóból származó bevétel felhasználhatóságáról rendelkezik, míg a Htv. 42/B. §-a a bevezetett helyi adók és települési adók tekintetében ír elő adatszolgáltatási kötelezettséget.
- [77] A Htv. szintén támadott 42/G. §-a a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő sajátos rendelkezéseket tartalmaz, rögzíti az adó megállapítására, mértékére, valamint az adómentességre és az adókedvezményre vonatkozó egyedi rendelkezéseket. A Htv. 52. §-ának 56–58. pontjai pedig a különleges gazdasági övezethez kapcsolódó értelmező rendelkezések, meghatározzák a települési önkormányzat és a megyei önkormányzat illetékességi területét, valamint a különleges gazdasági övezet fogalmát.
- [78] Összefoglalóan a Htv. indítvánnyal támadott rendelkezéseinek tartalmi vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a kifogásolt szabályozás a különleges gazdasági övezetbeli adóbevétellel összefüggésben meghatározza az adóalapra, -tárgyra, -mértékre vonatkozó szabályokat, valamint más ezekhez szorosan kapcsolódó sajátos rendelkezéseket rögzít, amelyek alapján az anyagi jogi adókötelezettség teljesezésbe megy. Szintén az anyagi jog körében értékelendő az, hogy a bevételnek mely szerv, illetve az államháztartás mely alrendszere [jelen esetben a Htv. 8. § (3) bekezdése alapján a megyei önkormányzat] a jogosultja. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványban támadott normák között vannak olyan normák is, amelyek a fennálló hatásköri korlátozástól függetlenül az indítványban kifejtett indokok alapján nem hozhatók kapcsolatba az indítványban állított alapjogi sérelmekkel.
- [79] Az indítványban tartalmilag támadott, a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő részben sajátos Htv.-beli rendelkezések, mint az anyagi jogi adókötelezettséggel összefüggésben az adótényállás, vagy más-képp fogalmazva az adónem törvényi tényállásának egyes elemei jelen esetben az anyagi jogi adókötelezettség körében értékelendők az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján.

- [80] Mindezek alapján az alkotmányjogi panasz indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott Htv.-beli szabályozás (mint a Htv.-ben szabályozott helyi adók központi feltételeire vonatkozó anyagi jogi szabályozás központi eleme) a helyi adók központi feltételeit szabályozó törvényben meghatározott olyan adóbevételekre vonatkozik, amely a különleges gazdasági övezetben való helyi adómegállapítási jogosultságot ad az övezet fekvése szerinti megyei önkormányzatnak, aminek eredményeként az érintett települési önkormányzat képviselő testületének helyi adót megállapító jogkörét a megyei közgyűlés veszi (veheti) át, és rögzíti, hogy a befolyt adó az azt megállapító megyei önkormányzat bevétele lesz.
- [81] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a jelen esetben a Htv. olyan szabályairól van-e szó, amelyek tartalmilag a helyi adók központi feltételeit testesítik meg, és ekként hatásköri korlátozás alá tartoznak.
- [82] Jelen esetben a helyi adónem tartalmával (a különleges gazdasági övezet tekintetében a megyei önkormányzat lehet a helyi iparűzési adó jogosultja) szorosan összefüggő, lényegében azokat megállapító rendelkezéseket támad az indítványozó. Vagyis a Htv. indítvánnyal támadott, a veszélyhelyzet megszüntetését követően módosított rendelkezései a kifejtettek szerint hatásköri korlátozás alá esnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a támadott Htv.-beli szabályozással összefüggésben – az indítványban foglaltakkal ellentétben – nem „adóáthárításról” vagy az adó beszedésének „eljárás-technikai meghatározásáról” van szó, hanem – az adóbevételek címzettjének megváltoztatásával összefüggésben – az adójogi tényálláshoz szorosan kapcsolódó olyan rendelkezésekről, amelyek a helyi adók központi feltételei körébe tartozó szabályokat tartalmaznak.
- [83] Fentiek szerint az indítványozó a Htv.-ben szabályozott helyi adók központi feltételeire vonatkozó rendelkezéseket támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt, kivételes alapjogok között nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tekintetében, a Htv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései kapcsán hatáskörének hiányát állapította meg ebben az ügyben, és azt az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.
- [84] 3. A hatáskör-korlátozás kérdése a Módtv. és az R3. vonatkozásában
- [85] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. nem a Htv. felhatalmazása alapján kerültek megalkotásra, nem annak a végrehajtási szabályai. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolása III/10. pontjában (Indokolás [58] és köv.) megfogalmazottakra tekintettel emlékeztet arra, hogy a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy a támadott kormányrendeletekben (közelebbről az R1. 2. §-ában, valamint az R2. 3. §-ában) foglalt szabályozás az indítványban felhozott érvek és a bemutatott alkotmánybírói gyakorlat értelmében sértik-e az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogát.
- [86] Az Alkotmánybíróság ismételen hangsúlyozza, hogy az R3. hatálybalépése az R2. szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyónátadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni, a Módtv. (immáron magasabb jogforrási szinten) pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik. Ebből következően a jogalkotói szándék az időközben hatályon kívül helyezett R1.-ben és az R2.-ben foglalt szabályozás veszélyhelyzetet követő, lényegében változatlan tartalommal történő megtartására irányult. A megváltozott szabályozási környezetre tekintettel, mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság – alkotmányvédelmi funkciójával összhangban – a tulajdonjog állított sérelmével összefüggésben, azon keresztül megállapította hatáskörét a Módtv. és az R3. egészében támadott szabályozásának vizsgálatára és az indítványozó által felhívott alaptörvényi rendelkezések állított sérelmére vonatkozó vizsgálatát a továbbiakban a Módtv. és az R3. hatályos rendelkezési alapján folytatta le.

V.

- [87] Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági szempontú vizsgálatát megelőzően szükségesnek tartotta az indítvány által támadott szabályozás rövid, összefoglaló áttekintését.
- [88] 1. A különleges gazdasági övezet
- [89] A Módtv. értelmében a Kormány rendeletében különleges gazdasági övezetnek nyilvánítja annak a beruházásnak a helyszínét és közvetlen környezetét, amely beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, és az új beruházás vagy bővítés legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű, a megye területének jelentős részére kiható gazdasági

jelentőségű, és munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, vagy új munkahelyek létesítését szolgálja. A különleges gazdasági övezetté nyilvánításhoz ki kell kérni az érintett települési önkormányzat, valamint megyei önkormányzat véleményét is. Mivel a különleges gazdasági övezetek hatása túlmutat az azok fekvése szerinti települési önkormányzat határain, ezért a Kormány rendeletében meghatározza a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat is. A Kormány a főváros, valamint a megyei jogú város területén nem nyilváníthat területet különleges gazdasági övezetté.

[90] A különleges gazdasági övezet területén fekvő, a települési önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat tulajdonába kerül. Az ingatlanok tulajdonjogát a megyei önkormányzat az ingatlanok terheivel és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg, a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni.

[91] 2. A helyi adók

[92] A helyi adók fajtájáról és mértékéről való döntés joga a helyi önkormányzatot illeti meg. A helyi adókról szóló törvény 1991 óta csak a települési önkormányzatoknak ad adómegállapítási jogkört. A törvény ezért különleges gazdasági övezetben való helyi adómegállapítási jogosultságot ad a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzatnak, és megteremti a megyei önkormányzat helyi adó megállapítására való jogosultságát.

[93] A helyi adó az azt megállapító önkormányzat bevétele. A megyei önkormányzat által bevezetett helyi adó a megye területén fekvő települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használható fel. A megyei önkormányzatok az adott adózó által teljesített helyi adóbevételeiből az adózó által használt terület arányában részesednek, ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területére terjed ki. A megyei önkormányzat által a különleges gazdasági övezetre bevezetett adókhoz kapcsolódó adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el.

[94] 3. Feladatellátás

[95] A különleges gazdasági övezet kijelölését követően a települési önkormányzat feladat- és hatásköreit – az anyakönyvi feladatok kivételével – a megyei önkormányzat látja el, illetve gyakorolja, amelyet elláthat a települési önkormányzat útján, megállapodással is. A Kormány elsőként a gödi Samsung-gyárnál jelölt ki különleges gazdasági övezetet. A gödi beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatok a következők: Csomád, Dunakeszi, Göd és Sződ. Az eddig a gödi önkormányzat tulajdonában lévő, az R3. mellékletében megjelölt forgalomképtelen közterületek átkerültek a Pest Megyei Önkormányzat tulajdonába.

VI.

[96] 1. Az indítvány nem megalapozott.

[97] 1.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelme

[98] Az indítványozó a jogállamiság, jogbiztonság elvének sérelmét állította amiatt, hogy a Módtv., illetve az R3. szerinti szabályozás, ami az R1. és R2. szabályozását „fenntartja”, hatását tekintve kiszámíthatatlan, vagyis „a jogállamiság elvét megsértő módon született”. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben korábban úgy foglalt állást, hogy „alkotmányjogi panaszt elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a felkészülési idő hiányára lehet alapítani, önmagában a jogállamiság követelményének sérelmére nem lehet hivatkozni” {elsőként lásd: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]; utóbb: 3081/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}. Ezért az Alkotmánybíróság nem bírálhatta el, hogy megalapozott-e az az indítványi elem, amely szerint a támadott szabályozás általánosságban sérti a jogbiztonságot, mivel a jogállamiság absztrakt sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható.

[99] Az indítványozó hivatkozott továbbá a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint a kellő felkészülési idő sérelmére. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszban a fenti két részjogosítvány felhívható. Ezen két részjogosítvány sérelmét az indítványozó azért állította, mert álláspontja szerint

a jogalkotó megfosztotta a tulajdonától, azzal, hogy erre semmilyen felkészülési időt nem biztosított, az önkormányzati adóbevételek kapcsán pedig erre visszamenőleges hatállyal került sor. Mindezen változások pedig a költségvetését érintik és jelentős anyagi veszteséget okoznak számára.

- [100] Az Alkotmánybíróság iránymódozó gyakorlata értelmében a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítette: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [101] „A »kellő idő« követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: »a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.« {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}
- Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és át tanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelezettség-szegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]} {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}
- [102] A veszélyhelyzet megszüntetését követően hatályon kívül helyezett R1.-et a Kormány a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a felhatalmazási törvény rendelkezéseire, a 12. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a felhatalmazási törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva fogadta el.
- [103] A Módtv. Általános indokolásának értelmében a szabályozás célja: „Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődésének előmozdítása, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése olyan elkülönített területek létrehozásával, amelyek kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására. Az ilyen tevékenységből származó gazdasági eredmények az eddigiekhez képest nagyobb körben teszik majd lehetővé a térségben élő lakosság életminőségének javítását. A törvényjavaslat lehetővé teszi olyan különleges gazdasági övezetek létrehozását, amelyek előmozdítják munkahelyteremtő és -megtartó, a nemzetgazdaság stabilitása szempontjából jelentős beruházások gyors és hatékony megvalósítását, speciális szabályozási környezet kialakításával, biztosítják a gazdasági térség vonzóvá tételét, fejlesztését, az infrastrukturális feltételek megteremtését.”
- [104] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a „kellő idő” követelményének állított sérelme a veszélyhelyzetben megalkotott R1. és R2. szabályozásait a veszélyhelyzet megszüntét követően tartalmazó Módtv. és R3. tekintetében nem értelmezhető. Veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére. Hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet megszüntét követően is fennmaradnak a veszély-

helyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, ezért a Módtv. és az R3. által megtartott szabályozások, amelyek már „normál jogrendben” születtek tartalmuknál fogva – mivel megtartják a korábbi szabályozást – szintén nem teszik értelmezhetővé a kellő idő követelményét. A megtartott veszélyhelyzeti szabályozás már korábbról ismert, ráadásul nagyrészt már teljesedésbe is ment (pl. közterek, közparkok, közutak tulajdonjogának átkerülése a megyei önkormányzatokhoz), így ezek alkalmazására már nem kell, illetve nem lehet felkészülni. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is rámutat, hogy a kellő felkészülési idő követelménye a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körön kívül esik, vagyis az indítványozó által hivatkozott, a támadott szabályozás okán a költségvetését érintő negatív gazdasági következmények a kellő felkészülési idő védelmi körében nem értékelhetők.

[105] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kellő felkészülési idő sérelme a vizsgált esetben nem állapítható meg.

[106] „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [...] 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]. [...]”

A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [...] 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg.” [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]]

[107] Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás nem állapítható meg.

[108] A helyi iparűzési adó éves elszámolású adó, amely az adóévre vonatkozik. A Htv. 41. §-a alapján az adóévi adóra adóelőleg kell fizetni a korábbi időszak adóadata alapján. Az iparűzési adóelőleg tehát nem tekinthető azonosnak az adóévi adóval. A Htv. 41/A. §-a értelmében az adóalany a jövőben esedékessé váló adójára tekintettel előrehozott adót fizethet. Az előrehozott adó tehát valamely jövőbeli adókötelezettségre vonatkozik. Göd területén a különleges gazdasági övezetet az R2. hozta létre 2020. április 18-i hatállyal.

[109] Az R1.-nek a speciális adózási kérdésekkel összefüggésben a veszélyhelyzeti jogalkotás során meghozott (R1. 6–10. §), és a Módtv. alapján a Htv.-ben fenntartott és az indítvány által támadott, a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő sajátos – a korábban kifejtettek szerint az alkotmánybírósági vizsgálat szempontjából egyebekben hatásköri korlátozás alatt álló – rendelkezésekre (Htv. 42/G. §) tekintettel, valamint a Htv. 41. §-ában és a 42/H. §-ában foglalt szabályozás értelmében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata csak attól az időponttól jogosult a különleges gazdasági övezet területén a helyi adók bevezetésére, illetve az különleges gazdasági övezetekből származó adóbevételekre, amikor a különleges gazdasági övezet a megye területén létrejön. A korábban illetékes települési önkormányzat adóztatási joga ettől az időponttól számítva szűnik meg. A támadott szabályozás értelmében a helyi adóknak az indítványozó települési önkormányzat számára már befizetett adóelőlegei időbeli arányosítással megosztásra kerülnek, ami egy elszámolási szabályt jelent. Az elszámolási kötelezettség a már befizetett helyi adók első félévi adóelőlegeire vonatkozik, ez az adózó jogait védő szabály, amely nem tekinthető tiltott visszamenőleges hatályú szabályozásnak. Az előre megfizetett helyi iparűzési adó visszatérítésének a kötelezettsége a települési önkormányzat részéről ugyancsak nem tekinthető tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotásból fakadó kötelezettségnek, ez következik az előre történt megfizetésből, amiből eleve jövőbeni elszámolási kötelezettség keletkezik. A kifogásolt szabályozás a hatálybalépését követő időszakra rendeli el egyrészt a helyi iparűzési adó, illetve az éves fix összegű, ingatlanalapú helyi adók (építmény- és telekadó) második félévi részének a megyei önkormányzathoz

való befizetését, továbbá a 2021. évi helyi adók első félévi adóelőlegei is csak 2021-ben, azaz a kifogásolt szabályozás hatálybalépését követően lesznek esedékesek.

- [110] A kifejtettek alapján a vizsgált esetben nem állapítható meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (kellő felkészülési idő, tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás) indítványozó által állított sérelme.
- [111] 1.2. A diszkrimináció állított sérelme
- [112] Az indítványozó azt állította, hogy a megkülönböztetésre (a területén különleges gazdasági övezet kijelölésére) politikai véleményére, meggyőződésére tekintettel került sor, mivel ő „ellenzéki vezetésű” önkormányzatnak tekinthető.
- [113] Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a törvény előtt mindenki egyenlő; továbbá Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]; 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [114] Az indítványozó a kérelmét az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapította, amely az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja (a felsorolás nem taxatív, hanem nyitott, az úgynevezett „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel is tiltott) {33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]}. A megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 3197/2018. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [115] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében 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.
- [116] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az R1. helyébe lépő Módtv. szabályozása az adott szabályozási koncepción/jogi szabályozáson belül azonosan vonatkozik minden érintett jogalanyra, azok között semmilyen különbségtételt nem valósít meg. A további jogalkotásra felhatalmazást adó, keret jellegű szabályokat meghatározó jogszabály (Módtv.) minden jogalanyra nézve egységesen határozza meg pl. azt, hogy mikor (milyen jogszabályi feltételek mellett) lehet a területükön különleges gazdasági övezetet kijelölni, miként azt is, hogy a kijelölést törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendeleteknek kell tartalmazni. A szabályozással érintett önkormányzatok között a felhatalmazó jogszabály nem tesz különbséget.
- [117] Az R2. helyébe lépő R3. mint a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott, annak végrehajtását szolgáló kormányrendeleti szabályozás nem tartalmaz tiltott hátrányos megkülönböztetést annak következtében, hogy a Módtv.-ben [közelebbről annak 7. § (1) bekezdésében] kapott felhatalmazás alapján és annak keretei között kijelölte az indítványozó önkormányzatot, illetve annak egyes területeit/ingatlanait különleges gazdasági övezet területeként. A mondott felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelet (R3.) tekintetében nem értelmezhető sem a homogén csoport, sem a hátrányos különbségtétel. A homogén csoportot minden esetben az adott jogszabályon/szabályozási koncepción belül kell vizsgálni. Az indítványozó, illetve azon önkormányzatok, akik potenciálisan szintén kijelölhetők, de a támadott szabályozásban nem lettek kijelölve, a vizsgált és támadott szabályozás alapján nem alkotnak homogén csoportot, nincsenek összehasonlítható helyzetben. Ebből következően homogén csoport hiányában a csoport tagjai közötti tiltott hátrányos különbségtétel sem állapítható meg. Ha a felhatalmazó keret jellegű jogszabály (Módtv.) alapján egyedi kormányrendeletekben több önkormányzat is kijelölésre kerülne úgy, hogy az egyes kormányrendeletek indokolatlanul hátrányosan különböztetnék meg a kijelölt önkormányzatokat, pl. egyes önkormányzatok esetében átadni rendelnék az átadott közfeladatokhoz kapcsolódóan a közterek, közparkok, közutak tulajdonjogát, míg mások esetében nem, akkor vizsgálható lenne a diszkrimináció tilalmának sérelme, de a vizsgált szabályozás alapján ez nem állapítható meg.
- [118] A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. támadott szabályozása nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.
- [119] 1.3. A jogorvoslathoz való jog állított sérelme
- [120] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét azért állította, mert álláspontja szerint rá nézve az R3.-mal „normatív álcában” valójában egyedi döntést hoztak, amikor a tulajdonát

a jogorvoslat lehetőségének a biztosítása hiányában elvonták. Ebben a körben a 6/1994. (II. 18.) AB határozatban foglaltakra, valamint a 45/1997. (IX. 19.) AB határozatra hivatkozott, melyek értelmében „a normatív álcába bújtatott egyedi határozatok alaptörvény-ellenesek”.

- [121] Az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el {14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog nemcsak a jogorvoslat létezését, hanem a tényleges és a hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák, ezáltal kiüresítik, illetve formálissá teszik a jogorvoslathoz való jogot {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [75]}.
- [122] Az Alkotmánybíróság, figyelemmel a bemutatott gyakorlatára, a vizsgált ügyben megállapította, hogy nincs alkotmányos kapcsolat az indítvány által támadott szabályozás és a jogorvoslathoz való alapjog alkotmányos védelmi köre között. A támadott jogi normák jogszabályok, amelyekkel szemben nincs rendes jogorvoslatra lehetőség, csak alkotmányos jogorvoslatra, amellyel az indítványozó élhetett és élt is. Az indítvány által felhívott alkotmánybírósági döntések nem tekinthetők analógnak a most vizsgált ügygel. Nem arról van szó, hogy jogszabályi formába bújtatott egyedi határozat/döntés került volna az indítványozóval szemben meghozatalra. Egyrészt nem normatív határozat, hanem jogszabályok kerültek megalkotásra. Az R1. helyébe lépő Módtv. általánosan kötelező, a mondott jogszabályok címzettjeire egyaránt vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz; tehát nem egy címzetre vonatkozó és nem egyedi rendelkezést foglal magába. Az R2. helyébe lépő R3. jogalkotásra szóló felhatalmazás alapján [Módtv. 7. § (1) bekezdés a)–c) pontja] és annak keretei között szabályoz, ezért nem igazolható az, hogy egyedi, csak az indítványozóra szabott jogalkotásról lenne szó.
- [123] A kifejtettek alapján a tartalmi kapcsolat hiánya miatt nem állapítható meg a jogorvoslathoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelme.
- [124] 1.4. A tulajdonhoz való jog állított sérelme
- [125] Az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog sérelmére hivatkozott, közelebről az önkormányzati tulajdonú ingatlanok kisajátítását állította. Azt kifogásolta, hogy akként került sor az önkormányzat tulajdonát képező ingatlanok kisajátítására, hogy annak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányos garanciái (kivételesség, azonnali, feltétlen és teljes körű kártalanítás) érvényesültek volna.
- [126] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatából (figyelemmel a tulajdoni várományokra is) a vizsgált ügyre irányadóan a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatban foglalt alábbi összegző megállapításai bírnak iránymutatással. „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaiával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. 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 tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövő-

- beni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}." {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}
- [127] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt 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” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]}.
- [128] Az indítvány alapján megválaszolendő alkotmányossági kérdés elsődlegesen az, hogy tekinthető-e a megyei önkormányzat kifogásolt, jogszabályon alapuló ingyenes ingatlantulajdon-szerzése alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak.
- [129] A kisajátítás az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb közhatalmi korlátozása-ként, illetve a tulajdon közjogi megterheléseként jelent meg {összefoglalóan lásd például: 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [130] A 3180/2018. (VI. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) kimondta, hogy: „A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.” (Abh2., Indokolás [21])
- [131] A fentieket az Abh1. is megerősítette (Abh1., Indokolás [45]). Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben foglalt megállapításokat a most vizsgált esetre az alábbiak szerint tekinti irányadónak.
- [132] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kisajátítás minden esetben az ingatlan tulajdonosának a személyében bekövetkező változás, amelynek következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam vagy annak valamely szerve lép. A vizsgált esetben nem az állam lép a korábbi tulajdonos települési önkormányzat helyébe, hanem a megyei önkormányzat. A támadott jogszabályokban meghatározott, és a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és a Magyaror-

szág helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) értelmében a nemzeti vagyon részét képező, az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonába tartozó közutak, közterek, közparkok. A tulajdonos települési önkormányzat ezeket kizárólag az állam vagy más önkormányzat számára idegenítheti el. Az elidegenítés/tulajdonba adás ingyenes, azaz a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó említett ingatlanok ellenérték nélkül kerülnek az állam, illetve egy másik önkormányzat tulajdonába. Az ingyenes tulajdon átadás közzfeladatok ellátása érdekében történhet meg [Nvt. 6. § (3c) bekezdés, 14. § (1) bekezdés]. Alapvető különbség van tehát abban, hogy az állam mint közhatalmi szervezet egy magánszemély tulajdonát sajátítja-e ki, vagy közzfeladat ellátása érdekében a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó egyes közutakat, köztereket, illetve közparkokat jogszabály útján (*ex lege*) egy másik önkormányzat, a megyei önkormányzat tulajdonába adja, ingyenesen. Az önkormányzatok nemzeti vagyon részét képező tulajdona közztulajdon, mint ilyen, közzcélokat szolgál, alapvetően az Möt.-ben foglalt önkormányzati feladatok ellátását biztosítja [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés, Möt. 108. § (1) bekezdés, Nvt. 5. § (2) bekezdés, 5. § (3) bekezdés a) és b) pont].

- [133] A nemzeti vagyon részét képező, forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlanok jogszabályon alapuló ingyenes átengedése [Módtv. 2. § (1) bekezdés] közzfeladat ellátása érdekében a megyei önkormányzat részére (R3. 3. §) nem tekinthető kisajátításnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az itt felsorolt önkormányzati hatáskörök tekintetében azt rögzíti, hogy azokat törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében gyakorolja az önkormányzat. Azaz valamennyi itt felsorolt, és alkotmányosan védett hatáskör gyakorlásának alaptörvényi korlátja egyrészt a törvény kereteihez kötöttség, másrészt a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátása. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör értelmében az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Értelemszerűen ennél az alkotmányosan védett hatáskörnél is érvényesülnek a fenti alaptörvényi korlátok. Ezen túlmenően a klasszikus polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a rendelkezési jog eleve korlátozottan illeti meg a helyi önkormányzatot a törzsvagyonába tartozó, forgalomképtelen közutak, közterek és közparkok tekintetében, minthogy ezeket az ingatlanokat nem idegenítheti el, kizárólag közzfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedheti át az államnak, vagy más önkormányzatnak. Az Möt. 107. §-a kifejezetten utal az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi részjogosítványok törvényi eltéréssel való gyakorolhatóságára: „A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a közzfeladatok, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik.”
- [134] Az Möt. 13. § (1) bekezdése értelmében „a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közzfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: [...] helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok”.
- [135] Ebből következően a helyi adóval/adózztatással kapcsolatos feladatok a helyi önkormányzatok számára az Möt.-ben meghatározott helyben biztosítható közzfeladatok körébe tartozó önkormányzati feladatok. Az Alaptörvény, az Nvt. és az Möt. alapján nincs sem alaptörvényi, sem törvényi akadálya annak, hogy a jogalkotó a helyi adózztatási feladatokat meghatározott területekre (különleges gazdasági övezethez tartozó terület) a megyei önkormányzatok által ellátandó önkormányzati közzfeladattá tegye, és ennek a közzfeladatnak az ellátása érdekében az ezen a területen található, forgalomképtelen települési önkormányzati tulajdonú ingatlanokat ingyenesen átengedje a közzfeladatot átvevő megyei önkormányzat részére. Nemcsak a helyi adózztatással kapcsolatos közzfeladat, de a kiemelt gazdasági övezetben lévő ingatlanokkal kapcsolatos gazdaságszervezési feladatok is átkerülnek a megyei önkormányzathoz, illetve ezen túlmenően az érintett területre vonatkozó egyes hatósági jogkörök és államigazgatási feladatok is [Módtv. 2. § (2) bekezdés, 3. § (2) bekezdés].
- [136] A Módtv. és az R3. támadott szabályozása lényegében „kiveszi” a különleges gazdasági övezetben található ingatlanokat a települési önkormányzat közzigazgatási területéből, és igazgatásilag ezzel egy különálló területet hoz létre, amelyre nézve az önkormányzati feladatokat, egyes hatósági jogköröket és államigazgatási feladatokat a továbbiakban a megyei önkormányzat látja el. 1991 óta a megyei önkormányzatok nem voltak jogosultak helyi adózztatási feladatok ellátására, a támadott szabályozás ezen is változtat. A Módtv. részletes indokolása (a 13. §-hoz kapcsolódóan) utal arra, hogy miért volt szükség arra, hogy a megyei önkormányzat is jogosult legyen a helyi adók bevezetésére, az ehhez kapcsolódó adózztatási feladatok ellátására: „Célszerű, ha a gazdasági fejlődés szempontjából kiemelt jelentőségű területen a helyi adózzzás feltételeit egy másik, a települési önkormányzattal egyenrangú, de nagyobb illetékességi területű, a szélesebb térség hatásait figyelembe vevő önkormányzat alakítja. A Htv. módosításáról szóló javaslat ezért a külön törvény szerint különleges gazdasági övezetben való helyi adózzmegállapítási jogosultságot hoz létre az övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat-

hoz. A javaslat megteremti a megyei önkormányzat helyi adómegállapító jogosultságát a megye illetékességi területére.”

- [137] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a különleges gazdasági övezetben lévő ingatlanokon folytatott (állandó) helyi iparűzési tevékenységből, illetve a telek- és építményadókból keletkező adóbevétel ugyan a megyei önkormányzathoz folyik be (az állami adóhatóság útján), azonban a Htv. 8. § (4) bekezdése értelmében ezen adóbevételek mindössze 3%-át fordíthatja a megyei önkormányzat az átvett közfeladat ellátására, egyebekben a megyei önkormányzat köteles a befolyt helyi adót a területén lévő, így különösen az R3. 2. § (2) bekezdésében meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett önkormányzatként megjelölt önkormányzatok (Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata) területén megvalósuló fejlesztések támogatásra fordítani, amiből az indítványozó is részesül. Ennek indoka a támadott szabályozáshoz kapcsolódó jogalkotói indokolás szerint az, hogy a különleges gazdasági övezetben lévő nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások több települést is érintenek, így arányosítani lehet a helyi adóbevételeket az érintett települések között. Az Alkotmánybíróság célszerűségi, gazdaságossági szempontokat nem vizsgál, mivel az a jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés (vö. Abh1., Indokolás [48]), így a fenti összefüggésnek csak annyiban van jelentősége, hogy a hivatkozott adóbevételekből, mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett település, az indítványozó is részesül, ami tekinthető egyfajta kompenzációnak.
- [138] Az *amicus curiae* ezenkívül utal arra, hogy „a Mötv. 117. § (1) bekezdés a) pontja szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgálati szintnek megfelelő ellátását feladatlapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátáshoz a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít. Vagyis a kötelezően ellátandó feladatok ellátásához az Országgyűlés minden esetben biztosítja a szükséges forrásokat minden település esetében a központi költségvetésből.”
- [139] Az indítványozó kifejtette, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás hatályának a fenntartása is azt támasztja alá, hogy az őt ért tulajdoni sérelem nem ideiglenes, hanem végleges hatályú.
- [140] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a veszélyhelyzetet előidéző (világ)járvány, az az eleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán, a negatív hatások elhárítása, az ennek érdekében tett intézkedések ezért lehetnek tartós, vagy akár végleges hatású intézkedések is. A különleges gazdasági övezetben megvalósuló, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások túlmutatnak a beruházással érintett területet korábban kizárólagosan adóztató, azon forgalomképtelen közcélú ingatlanokkal (közutak, közterek, közparkok) rendelkező települési önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó helyi adóztatásra és gazdaságszervezésre vonatkozó önkormányzati feladatkörén. Az állam/törvényalkotó ezt felismerve döntött úgy, hogy speciális szabályozást alkot ezekre a területekre, kivonja azokat egyetlen települési önkormányzat igazgatása alól.
- [141] Összegezve: az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben arra a következtetésre jutott, hogy a kifogásolt szabályozás nem tekinthető alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak. Az Alaptörvény, az Nvt. és az Mötv. felhívott rendelkezései alapján az önkormányzati törzsvagyonba tartozó, köztulajdonnak minősülő, forgalomképtelen ingatlanok (közterek, közutak, közparkok) tulajdonjoga került ingyenesen átengedésre meghatározott közfeladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzat részére. Ebből következően az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt alaptörvényi garanciák sem kérhetők számon a támadott szabályozáson. E körben az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított a természetes személyek és a helyi közhatalommal nem rendelkező egyéb szervezetek, valamint az önkormányzat tulajdonjoga alkotmányos jellemzői eltéréseinek, továbbá annak, hogy nem az állam tulajdonába kerültek az R3. mellékletében megjelölt, az indítványozó tulajdonában állott ingatlanok, illetve annak, hogy azok eleve az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonának olyan elemeit képezték, amelyek köztulajdonban állnak, és amelyek önkormányzati feladat mint közfeladat átadása esetén ingyenesen átengedhetők az állam vagy más önkormányzat részére.
- [142] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozásnak minősül, ezért arra a vizsgált esetben – a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére tekintettel – a „közérdekűség-arányosság” tesztjét kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk

- (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; utóbb: Abh2., Indokolás [23]; Abh1., Indokolás [47]].
- [143] A vizsgálendő kérdés tehát az, hogy a szóban forgó tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e.
- [144] A jogalkotó megítélése szerint elengedhetetlen Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődésének előmozdítása, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése olyan elkülönített területek (gazdasági övezetek) létrehozásával, amelyek a nemzetgazdasági stabilitásra tekintettel kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására, azzal, hogy az ilyen tevékenységből származó gazdasági eredmények az eddigiekhez képest nagyobb körben teszik majd lehetővé a térségben élő lakosság életminőségének javítását. Mindezek az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából olyan elfogadható közérdeknek minősülnek, amelyek a vizsgált esetben igazolják a korlátozás szükségességét.
- [145] A korlátozás arányosságának vizsgálata körében a következő szempontokat értékelte az Alkotmánybíróság.
- [146] Az arányossági vizsgálatnál figyelembe kell venni a korlátozással érintett önkormányzati ingatlanok jogi státuszát (forgalomképtelen törzsvagyon), köztulajdon jellegét, közfeladat ellátásához rendeltetését és azt, hogy azokon eleve csak korlátozottan állt fenn a tulajdonos helyi önkormányzat rendelkezési joga. Emellett hangsúlyozandó, hogy az ingatlanok ellenérték nélküli átengedése közfeladatok átadásához kapcsolódik, és a helyi adóbevételek újbóli elosztása, valamint – adott esetben – a tulajdonátadással érintett települési önkormányzat részére az állami költségvetésből a kieső bevételek pótlására nyújtott támogatás kompenzáló hatással bírhat. Továbbá nem valamennyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlant, csak a kiemelt gazdasági övezetben található ingatlanokat érinti a kifogásolt szabályozás, ezen belül is a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó közcélú ingatlanokra (közutak, közterek, közparkok) terjed ki a tulajdonjog ingyenes átengedése a megyei önkormányzat részére. A kiemelt gazdasági övezeten kívüli, a települési önkormányzat illetékességi területéhez tartozó ingatlanok továbbra is a települési önkormányzat tulajdonában maradnak, azokon továbbra is gyakorolja – helyi közfadatai ellátásához igazodóan, törvény keretei között – a tulajdonost megillető jogait. A vizsgált esetben nincs arról szó, hogy az indítványozó a különleges gazdasági övezetben a megyei önkormányzat által (az állami adóhatóság közreműködésével) beszedett helyi adóbevételektől teljes mértékben esne, mivel mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett egyik település, abból arányosan továbbra is részesedik [Htv. 8. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben a Módtv. 2. § (1) bekezdése alapján az R3. 2. melléklete szerinti ingatlanok tulajdonjogát a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az ingatlanok terheivel és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg [Módtv. 2. § (2) bekezdés].
- [147] Mindezek alapján a tulajdonkorlátozás arányossága is megállapítható, vagyis a támadott jogszabályi rendelkezések nem eredményezik az indítványozó önkormányzat tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását.
- [148] Az indítványozó azt is állította, hogy tulajdoni váromány fogalma alá tartoznak az önkormányzat jövőbeli adóbevételei. A tervezett adóbevételek tehát álláspontja szerint egyfajta várományt jelentettek, elvonásuk az Alaptörvénybe ütközik.
- [149] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a várományok tulajdonjogi védelme tipikusan a magánszemélyek és az állam kapcsolatában merült fel, és annak háttérében – a nyugdíjak, illetve nyugdíjszerű ellátások esetén – a magánszemélyek hosszú időn keresztül teljesített járulékfizetése állt. A várományok, főként a tulajdoni váromány keretébe tartozó, és az Alkotmánybíróság által, az alkotmányos tulajdonjog által védett nyugdíjakhoz, illetve nyugdíjszerű ellátásokhoz kapcsolódó várományok ugyanakkor kiszámíthatóak voltak.
- [150] Az Alkotmánybíróság eddig még nem foglalkozott azzal az alkotmányossági kérdéssel, hogy a helyi önkormányzat által a Htv. alapján – azaz törvény keretei között – bevezetett valamely helyi adóbevételhez, ami a folyó évi önkormányzati költségvetés tervezett bevétele fűződhet-e tulajdonjogi alapjogvédelem, tekinthető-e az egyfajta, az államszervezetbe tartozó, helyi közhatalmat gyakorló, jogi személy helyi önkormányzat „tulajdoni várományának”.
- [151] A Módtv. és az R3. támadott szabályozása kétségtelenül érinti annak a települési önkormányzatnak a folyó évi költségvetését (annak bevételi oldalát), amelynek a területén kijelölésre került a különleges gazdasági övezet, mivel a helyi adóbevételek erre a területre vonatkozóan már a megyei önkormányzatot illetik meg. Ez forráshiányt teremthet az érintett települési önkormányzat költségvetésében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdoni várománynak az „önkormányzat-állam” kapcsolatrendszerében nem tekinthető egy, a helyi önkormányzat folyó évi költségvetésében szereplő, tervezett helyi adóbevétel.

- [152] Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *h*) pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör azt tartalmazza, hogy az önkormányzat a helyi közügyek körében, törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A támadott szabályozás nem üresíti ki ezt az alkotmányosan védett hatáskört, a mondott hatáskör ugyanakkor eleve törvényi keretek között gyakorolható, a törvényi keretek a törvényalkotó által alkotmányosan változtathatók, akár úgy is, hogy egy települési önkormányzat által már bevezetett helyi adó adóztatása korlátozott területre nézve átkerül egy másik önkormányzat feladatkörébe. A települési önkormányzat folyó költségvetési évre szóló költségvetésébe tervezett helyi adóbevétel nemcsak a változtatható törvényi keretek, de más körülmények is bizonytalanná tehetik, így például az (állandó) helyi iparüzési tevékenységet folytató vállalkozó székhelyének/telephelyének más önkormányzat illetékességi területére való áthelyezése, vagy ennek hiányában a vállalkozó gazdasági tevékenységének akár a járványhelyzet miatt, vagy más okból történő elnehezülése.
- [153] Az adóztatás megyei önkormányzathoz való átkerülése az (állandó) jellegű helyi iparüzési tevékenység, illetve az ingatlan alapú helyi adók (telekadó, építményadó) adóztatását érinti a különleges gazdasági övezeti területen. A támadott szabályozás (R3.) melléklete pontosan meghatározza azokat a különleges gazdasági övezeten található ingatlanokat, amelyek tulajdonjoga átkerül a megyei önkormányzathoz (2. melléklet), illetve azokat, amelyek tekintetében a tulajdonjog nem, csak az adóztatás kerül át (1. melléklet). Lényeges, hogy a különleges gazdasági övezetben található azon ingatlanok tekintetében, amelyek tulajdonjoga nem került át a megyei önkormányzathoz, hanem pusztán a helyi adóztatási joga került át, eleve nem értelmezhető a kisajátítás, mivel nincs tulajdonosváltás.
- [154] Az indítványozó helyi adóztatáshoz való joga nem üresedik ki, csak korlátozódik, nem ő, hanem a megyei önkormányzat gyakorolja azt a különleges gazdasági övezetben állandó jellegű helyi iparüzési tevékenységet végző vállalkozók, illetve az ott elhelyezkedő telkek és építmények tekintetében. Az indítványozó szerint az állandó helyi iparüzési tevékenység adóztatásából származó helyi iparüzési adóbevétel képezi a jelentősebb kieső adóbevételt.
- [155] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: ha igazolhatóan fennáll a forráshiány, akkor sem lehet a folyó évi önkormányzati költségvetésben szereplő helyi adóbevételt az indítványozó önkormányzat alkotmányos tulajdonhoz való joga által védett „tulajdoni várományának” tekinteni. Sem az Alaptörvény XIII. cikkéből, sem a 32. cikk (1) bekezdés *h*) pontjából nem vezethető le a helyi önkormányzat számára tulajdoni várományra való jog konkrét helyi adónemekből (helyi iparüzési adó, építményadó és telekadó) eredő, a tárgyévi önkormányzati költségvetésbe – helyi adóbevételből befolyó – bevételként tervezett, a mondott helyi adók adóalanyai általi befizetésből származó meghatározott összegű adóbevételre. Az adóbevétel csökkentését igazolhatja közérdek, és arányossá teheti az, hogy abból arányosan az indítványozó is részesülhet, továbbá a kieső helyi adóbevételt állami költségvetési támogatás is kompenzálhatja.
- [156] Az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül azt sem, hogy az indítvány benyújtását követően miként kezelte a Kormány annak a döntésnek a következményét, miszerint a helyi iparüzési adó mértékét 2%-ról 1%-ra csökkentette. A veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötözer főnél nem nagyobb lakosságú települési önkormányzatok támogatási programjáról szóló 4/2021. (I. 14.) Korm. rendelet értelmében a kieső összeg egészét megtéríti költségvetési támogatással.
- [157] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. támadott szabályozása nem sérti az indítványozó tulajdonhoz való alapjogát.
- [158] 1.5. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e*) pontjának állított sérelme (önkormányzathoz való jog, önkormányzati autonómia)
- [159] Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e*) pontjának sérelmét azért állította, mert álláspontja szerint – a helyi adóztatási jog gyakorlásának korlátozásával összefüggésben – a támadott szabályozás szerinti tulajdonelvonás a kötelező önkormányzati feladatai és hatásköre ellátását „ellehetetleníti”.
- [160] „Az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennél fogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni. Az Möt. 5. §-a is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. Ezen felül az Alkotmánybíróság döntéseiben is több alkalommal megjelent már érvként, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat sorol fel.” (Abh1., Indokolás [32])

- [161] „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.” (Abh1., Indokolás [35]–[36])
- [162] Mindez az Alkotmánybíróság értelmezésében a vizsgált esetben azt jelenti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.
- [163] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy jelen esetben az önkormányzati autonómia korlátozása megállapítható, azonban azt a Módtv., és nem az R3. korlátozza.
- [164] Az Alkotmánybíróság szerint a Módtv. és az R3. támadott rendelkezéseinek vizsgálata során az állapítható meg, hogy a Kormány – a Módtv. felhatalmazása alapján és annak keretei között – csak a különleges gazdasági övezet kijelöléséről dönt. A tulajdonosváltozásra és az adóztatási joggal kapcsolatos változásokra a Módtv. erejénél fogva kerül sor. Ebből következően a vizsgált esetben tehát nem a Kormány, hanem törvény útján az Országgyűlés korlátozza az autonómiát, amire az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése ad felhatalmazást, azzal, hogy a korlátozás nem eredményezheti az autonómia kiüresítését.
- [165] A különleges gazdasági övezettel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket sem a Kormány általi kijelölés, sem pedig a Módtv. nem vonja el a helyi közügyek köréből, azokat a megyei önkormányzathoz telepíti. Ennek megfelelően a Módtv. és az R3. kifogásolt szabályozása a helyi önkormányzatiság Alaptörvényben védett elvét nem sérti. A Módtv. vonatkozó rendelkezései ebből a szempontból a szubszidiaritás elvének érvényesítésével összefüggésben értékelhetők.
- [166] Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a tulajdonjog állított sérelme körében a jelen határozat indokolásának VI/1.4. pontjában (Indokolás [124] és köv.) tett megállapításokra – hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör nem üresedik ki, csak területi korlátozás alá esik, azzal, hogy megosztásra kerül az adóztatási jog a megyei önkormányzattal a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan. Az indítványozó települési önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, és úgyszintén költségvetési támogatás illeti meg a kötelezően el látandó feladataihoz igazodóan. A nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat, a beszedett helyi adó teljes egészében őt illeti meg. Az indítványozó települési önkormányzat tulajdonhoz való joga sem üresedik ki, az a korábban kifejtettek szerint közérdekből, arányos korlátozás alá kerül. Lényeges, hogy a mondott korlátozás a köztulajdonú ingatlanokra vonatkozik, amelyek felett eleve törvényileg korlátozottak az önkormányzat tulajdonosi jogosítványai, így kiemelten is a rendelkezési jog (tekintettel a nemzeti vagyon körébe eső, forgalomképtelen, önkormányzati törzsvagyon körébe tartozó közterekre, közutakra, közparkokra). A nem különleges övezetben található köztulajdonú ingatlanok, illetve egyéb önkormányzati ingatlanok tekintetében változatlanul, törvény keretei között gyakorolható a tulajdonhoz való jog, annak polgári jogi értelemben vett részjogosítványai.

- [167] A vizsgált esetben tehát nem állapítható meg, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányosan védett jog (önkormányzati autonómia) kiüresedett volna.
- [168] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Módtv. és az R3. támadott szabályozása alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.
- [169] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának elvi tételeként az alábbiakat emeli ki.
- [170] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzatnak – mint a köztulajdonban álló közutak, közterek és közparkok önkormányzati törzsvagyongonba tartozó forgalomképtelen ingatlanai tulajdonosának, akinek a rendelkezési joga eleve törvényileg korlátozott ezen ingatlanok esetében – is viselnie kell tulajdonosi jogai gyakorlása során ezt a felelősséget, eleve számolnia kell a mondott ingatlan tulajdona köztulajdoni jellegből eredő társadalmi kötöttségeivel. Ilyen kötöttséget jelenthet a törvényi keretek változása, ha az állam az ellátandó közfeladatot átadja egy másik önkormányzatnak, akkor ez a közfeladat ellátásához kapcsolódó ingatlanok tulajdonának ingyenes átadásával is járhat, ami nem minősül az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Amennyiben a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozás olyan önkormányzati tulajdonú ingatlant érint, ami köztulajdonú, a nemzeti vagyron körébe tartozik és egyébként az önkormányzati törzsvagyongon forgalomképtelen vagyoni eleme, akkor – a szabályozás egyedi jellemzőire is figyelemmel – a vizsgált esetben erre nézve is „közérdekűségi-arányossági” tesztet kell alkalmazni.
- [171] Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A vizsgált esetben, ahol egy helyi önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyongonba tartozó, a nemzeti vagyron körébe eső és köztulajdonban álló közterekről, közutakról, közparkokról van szó, eleve közjogi korlátnak tekinthető az, hogy törvény keretei között gyakorolhatóak egyes tulajdonosi részjogosítványok, és hogy ezek közül a rendelkezési jog eleve törvényileg már korlátozott. Lényegében az Alaptörvény, az Nvt. és az Möt. bemutatott jogi szabályozása, amely korlátozza a helyi önkormányzat tulajdonosi jogainak gyakorolhatóságát, ami az érintett, a megyei önkormányzat tulajdonába átkerülő ingatlanok esetében közjogi korlátként fogható fel. Ebből következik az, hogy az alkotmányosan védett tulajdonhoz való alapjog alkotmányos védelmi körébe tartozó egyes polgári jogi részjogosítványok alapjogi védelme másként merül fel egy helyi önkormányzat esetében, mint például egy természetes személy vagy helyi közhatalommal nem rendelkező szervezet esetében.
- [172] 1.6. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kisajátításnak nem minősülő tulajdoni korlátozás alaptörvény-ellenessége a vizsgált esetben nem állapítható meg. Az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős) [pl. 3266/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat: ha az állam egy, a helyi közügyek vitele körébe tartozó önkormányzati közfeladatot (adóztatás) részben (a különleges gazdasági övezet tekintetében) átad egy másik önkormányzatnak úgy, hogy ezzel a közfeladatot átadó önkormányzat folyó évi költségvetésében hiány keletkezik, ez a hiány (bevételeli oldalon mutatkozó forráskiesés) nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó feladatainak az ellátását. A helyi önkormányzatok alaptörvényi szabályozásából eredően a helyi önkormányzat mint az államszervezet része a helyi közügyek körébe tartozó közfeladatokat lát el, és e feladatai ellátásához megfelelő költségvetési források biztosítására tarthat igényt. A helyi önkormányzatoknak két típusa van: a települési és a megyei önkormányzatok. Az Alaptörvény 32. cikke a helyi közügyek intézését – törvény keretei között – a helyi önkormányzatokra bízta. A költségvetési támogatásról, illetve más vagyoni támogatásról az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése rendelkezik. A költségvetési, illetve más vagyoni támogatást az Országgyűlés kiemelten az éves költségvetési törvényben biztosítja. A helyi adóbevétel nem költségvetési támogatás, hanem a települési önkormányzat saját bevétele, ami számos tényezőtől függ. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata értelmében nem a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítandó közfeladatok ellátásához, hanem a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához kell azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást biztosítani. Olyan, az állam által a helyi önkormányzat éves költségvetését (annak bevételeli oldalát) érintő forráscsökkentésre azonban, amely ellehetetleníti az önkormányzati közfeladatok ellátását, alkotmányosan nincs mód, mivel ezzel kiüresednének a helyi önkormányzatok Alaptörvény 32. cikkében szereplő és alkotmányosan védett hatáskörei.
- [173] Az ellehetetlenülés elkerülése érdekében biztosítandó pótlólagos forrásokra tehát az érintett helyi önkormányzatok alkotmányosan védett igényt támaszthatnak, amelyet a jogalkotó számos módon kielégíthet. Az alkalma-

zott megoldásnak azonban összszerszerűségét tekintve is alkalmasnak kell lennie az ellehetetlenülés megelőzésére, továbbá az is alkotmányos elvárás, hogy megfelelő időben álljon rendelkezésre az alkotmányosan védett feladat- és hatáskörök megszakítás nélküli, folyamatos gyakorolhatósága érdekében.

- [174] 2. Amennyiben az állam *ex lege* átad helyi önkormányzati közfeladatokat egy másik önkormányzatnak, és az átadott közfeladatok ellátásához szükséges mértékben a közfeladatot átadó helyi önkormányzattól annak költségvetésében szereplő forrást von el, akkor a megmaradó forrásoknak biztosítani kell az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg. {vö. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a támadott szabályozás nem alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a vizsgált esetben az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, a jogalkotó számára alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek, annak érdekében, hogy a jövőben olyan mértékű állami forráskivonásra ne kerülhessen sor közfeladat átadása esetén sem, amely már ellehetetlenítené az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását, annak működését, illetve kiüresítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását. Jelen követelmény a különleges gazdasági övezetek kijelölésekor is irányadó.

VII.

- [175] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [176] A határozat rendelkező részével egyetértek, az elfogadott döntésnek azonban álláspontom szerint az alábbiakban összefoglalt további lényeges szempontokra is figyelemmel kellett volna lennie.
- [177] 1. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésének szövegéből kitűnően az alkotmányos követelmény megállapítása a jogalkalmazás alkotmányosságának a biztosítását szolgálja. Ezért a rendelkező rész 1. pontjában foglalt, a jogalkotónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását – mint ebből a szempontból különleges megoldást – az önkormányzati jogok veszélyhelyzetben történő védelme lényeges tartalmának meghatározása érdekében történően, kivételesen (nem precedens jelleggel) tartom csak elfogadhatónak. Hiányolom, hogy a döntés indokolása e megoldás precedensjellegét nem zárja ki.
- [178] 2. A jelen ügy kapcsán véleményem szerint alappal merül fel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának a szükségessége is, mégpedig két okból kifolyólag: egyrészt a települési önkormányzattól a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanokkal kapcsolatos kompenzáció tekintetében, másrészt pedig a vizsgált szabályozás alapján szintén a megyei önkormányzathoz átadásra kerülő, korábban települési önkormányzat helyi adóból származó bevételét képező iparűzési adó felhasználásának, elosztásának arányossága tekintetében.
- [179] 2.1. Az egyes ingatlanok tulajdonjogának a megyei önkormányzat részére történő átadása kapcsán – bár az a jelen ügyben feltárt alkotmányos célok, értékek, összefüggések alapján véleményem szerint is megengedhető – szükség lett volna a jelen ügyben konkrétan érintett ingatlanok jellegének a határozatban foglaltaknál mélyebbre ható vizsgálatára is. Amennyiben ugyanis megállapítható, hogy ezek a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a jellegüknél fogva kizárólag olyanok lehetnek, amelyeknek tulajdonlása a települési önkormányzat számára haszonnal nem, csak teherrel jár, azaz vagyoni értéket nem képvisel; az egyúttal azt is jelenti, hogy a megyei önkormányzat számára, ellenérték nélkül történő tulajdonjog-átruházás a települési önkormányzat tulajdonhoz való jogának kompenzációt igénylő sérelmét sem eredményezheti. Amennyiben azonban ez nem, vagy nem minden ingatlan tekintetében lenne így, abban az esetben meglátásom szerint az említett alapjog sérelme is felmerülne. Ez pedig az ingatlan-átadáshoz kapcsolódó kompenzáció jogalkotó általi biztosítása érdekében megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség révén lenne (lett volna) orvosolható. Véleményem szerint azonban a határozat indokolása az ezen kérdés mikénti megítéléséhez szükséges vizsgálattal adós maradt.
- [180] 2.2. A vizsgált jogszabályi rendelkezések alkalmazása következtében a települési önkormányzat elvesztett adó-bevételei a határozatban foglaltaknak megfelelően, véleményem szerint sem tekinthetők olyan várománynak, amely tulajdoni védelem alatt állna, így annak kapcsán a tulajdonhoz való jog sérelme nem merül fel.
- [181] Ugyanakkor a helyi önkormányzathoz való jog egyenlősége szempontjából garanciális jelentősége van annak, hogy az iparűzési adóból származó, a vizsgált szabályozás alapján immár megyei önkormányzat által beszedendő bevételekből a települések – köztük pedig különösen is a támadott szabályok következtében azt elveszítő, konkrétan érintett települési önkormányzat(ok) – valóban arányosan részesüljenek. Amennyiben ez megvalósul, úgy az ellensúlyozni tudja (valamelyest) a vizsgált szabályozás nyomán előállt azon jogi helyzetet, hogy míg általánosságban a települési önkormányzatok továbbra is jogosultak helyi adóként iparűzési adót megállapítani, beszedni, és annak összegével önállóan rendelkezni, addig más önkormányzat(ok) ezen lehetőségtől elesnek, eleshetnek. Az elfogadott döntés logikája is – a Htv. 8. § (4) bekezdésére hivatkozással – nagyban támaszkodik arra az évrre, miszerint a megyei önkormányzatnak átadásra kerülő iparűzési adóból származó bevételből a megye területén található települési önkormányzatok (különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben a beruházással közvetlenebbül érintettként meghatározott településekre) egyaránt részesülnek, mégpedig arányosan.
- [182] Véleményem szerint azonban éppen az lehet a támadott szabályozás hiányossága, hogy abból ilyen tartalmú (a megyei önkormányzatok számára az elosztás arányosságára vonatkozó kötelezettséget, vagy a települési önkormányzatok számára erre való jogosultságot megállapító) előírás sem a Htv. említett rendelkezésének szövegéből, sem pedig más vizsgált normából nem olvasható ki (a jogszabály csak a megyei önkormányzatok közötti arányosságról rendelkezik). Természetesen a megyei önkormányzat által történő, az arányosság szempont-

jának (önkéntesen) megfelelő jövőbeni felhasználást a szabályozás lehetővé teszi, azonban meglátásom szerint valódi jogszabályi garanciája annak nincsen, hogy az az adott település, amelynek önkormányzata az átadást megelőzően még jogosult volt az érintett adóbevétel beszedésére, abból a jövőben bizonyosan arányosan részesüljön, vagy részesüljön egyáltalán. Ez adott esetben a helyi önkormányzathoz való jog egyenlőségének a sérelméhez is vezethet.

- [183] Ezért az adóbevételek elosztása kapcsán az arányosságnak – a megyei önkormányzatok közötti arányossághoz hasonlóan – a megyén belüli települések egymás közötti viszonya vonatkozásában is meg kellene jelennie a szabályozásban. Mindezekre tekintettel nézetem szerint ebben a tekintetben mulasztás megállapításának lett volna helye.
- [184] 3. Alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített alapelv – önmagában állva – nem tekinthető ilyen jognak. A jelen ügyben az indítványozó által hivatkozott, Alaptörvényben biztosított jogként megjelenő, és a B) cikk (1) bekezdésének hivatkozott elemeivel összefüggésbe is hozható jog sérelme nem volt megállapítható. Erre tekintettel véleményem szerint a jogállamiság részét képező visszamenőleges hatály tilalmával és a kellő felkészülési idő hiányával kapcsolatos indítványozói érvelés érdemi vizsgálatára – a döntés indokolásában foglaltaktól eltérően, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének hivatkozott elemeivel összefüggésbe hozható, Alaptörvényben biztosított jog sérelmének hiányában – nem volt lehetőség [vö. 3001/2014. (I. 24.) AB végzés].

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [185] 1. Egyetértek az Alkotmánybíróság döntésének azzal a megállapításával, hogy az Alaptörvény 34. cikkéből egyértelműen következik: az államnak a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott helyi közügyek, illetve helyben biztosítandó közfeladatok ellátásához azokkal arányban álló költségvetési forrásokat kell biztosítani. Ezeket az állam közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikkében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.
- [186] Lényegesnek tartom annak kiemelését is, amely szerint, ha az állam egy, a helyi közügyek vitele körébe tartozó önkormányzati közfeladatot (adóztatás) részben (a különleges gazdasági övezet tekintetében) átad egy másik önkormányzatnak úgy, hogy ezzel a közfeladatot átadó önkormányzat folyó évi költségvetésében hiány keletkezik, ez a hiány (bevételi oldalon mutatkozó forráskiesés) nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó feladatainak az ellátását.
- [187] Az Alkotmánybíróság a fenti indokokra tekintettel a jogalkotó számára az alkotmányos követelmény megállapítását azért tartotta szükségesnek, hogy a jövőben olyan mértékű állami forráskivonásra ne kerülhessen sor, amely már ellehetetlenítené az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását, annak működését, illetve kiüresítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását.
- [188] Véleményem szerint ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezmény a konkrét esetben nem biztosítja megfelelően ezen alkotmányos szempontok érvényesülését.
- [189] 2. Az Alkotmánybíróság több döntésben hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban kiemelt feladatának tekinti, hogy a jogszabályoknak olyan értelmezését fogadja el, amely összhangban áll az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülésével. Ennek során – az Abtv. 46. § (3) bekezdésében előírtakra figyelemmel – az Alkotmánybíróság kötelessége, hogy a hatáskörei gyakorlása során megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeket a jogszabályok értelmezése és alkalmazása során a jogalkalmazóknak feltétlenül szükséges érvényesíteniük [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [89]].

- [190] Ebből következően az alkotmányos követelmény funkciója alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}. Önmagában ugyanis egy jogszabályi rendelkezést nem tesz alaptörvény-ellenessé, hogy az alkotmányos követelményeknek nem megfelelő értelmezése is lehetséges, vagy előfordul {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [191] A jelen ügyben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményben lényegében azokat a garanciákat határozta meg, amelyek véleményem szerint a támadott szabályozásból hiányoznak. Tekintettel ugyanakkor az alkotmányos követelmény funkciójára, nem egyértelmű, hogy – konkrét jogszabályi rendelkezések hiányában – az érintett önkormányzatok ezen alkotmányos garanciáknak miként tudnak érvényt szerezni.
- [192] 3. A fentiek alapján ezért nem értek egyet az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezmény alkalmazásával, mert véleményem szerint e jogkövetkezmény nem védi megfelelően az önkormányzati autonómiát.
- [193] Véleményem szerint olyan garanciális szabályozásra van szükség, amely normatív szinten biztosítja, hogy a forráselvonásra tényleg csak akkor kerülhessen sor, ha az nem veszélyezteti a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátását, és szükség esetén a jogszabály a forráselvonással egyidejűleg a kompenzációról rendelkezzen.
- [194] A fentiekre tekintettel, úgy gondolom, hogy a konkrét esetben az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [195] Nem támogattam a többségi döntést, mert a határozat csak deklarálta, hogy a gödi önkormányzattól törvénnyel elvett önkormányzati tulajdon forgalomképtelen vagyonnak volt tekinthető, és így a kártalanítás elmaradása nem volt alaptörvény-ellenes, de ezt semmilyen módon nem ellenőrizte le, és nem is demonstrálta az indokolásban. Ennek módja lett volna, hogy az önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyon jogszabályi terjedelmét felvázolta volna a határozat, majd az itteni különleges övezetbe bevont ingatlanokat összevetette volna ezzel. Mivel – mint helyesen megjegyzi a határozat (lásd a határozat indokolásának VI/1.4. pontját, Indokolás [124] és köv.) – a most megvizsgálandó ügy központi alkotmányjogi jelentőségű kérdését az önkormányzati tulajdon sérelme jelentette, így a vitatott ingatlanok forgalomképtelenségét, vagy ettől mentességét külön meg kellett volna vizsgálni. Támogatásomat az indítvány elutasítására a rendelkező részi pontoknak megfelelően csak ekkor tudtam volna megadni, ha tényleg forgalomképtelenek a vizsgálat alapján a vitatott ingatlanok, mert ha nem, akkor a kártérítést előíró mulasztást kellett volna megállapítanunk.
- [196] A következő problémát az indokolásban abban látom, hogy nem tisztázta az Alaptörvény álláspontját az állam és az önkormányzat viszonyát illetően. Ugyanis azt, hogy milyen szabadon rendelkezhet az önkormányzati tulajdonnal az állam, azt e két entitás egymáshoz való viszonya is behatárolja. Már maga az, hogy itt két külön entitásról van-e szó az Alaptörvény szerint, vagy csak egyről, vitás volt a testületi vitákban. Az én álláspontom, hogy itt két külön entitásról van szó az állam és az önkormányzatok esetében, és bár az államhoz közelebb állónak rögzíti ez utóbbit az Alaptörvény, mint a magánszervezeteket, de különállását hangoztatja. Ezt a különállást négy alaptörvényi rendelkezésben lehet közvetlenül megtalálni: 1) 31. cikk (1) bekezdés: „a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”; 2) 34. cikk (1) bekezdés: „[a] helyi önkormányzatok és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”; 3) 38. cikk (1) bekezdés: „[a]z állam és az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”; 4) 38. cikk (5) bekezdés: „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervek a törvényben meghatározott módon önállóan gazdálkodnak”.
- [197] Ezek alapján nem tudom elfogadni, hogy az „önkormányzatok” alaptörvényi szóhasználat csak „képes beszéd”, és valójában helyi állami szerveket kell alatta érteni. Ehhez jön az a demokrácielméleti megfontolásom

az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján, hogy a pártok váltógazdaságának véletlen eltérései a többségi kormányhatalom és a nagyobb városi önkormányzatok szintjén elviselhetetlenné és fenntarthatatlanná tenné az egész rendszert, ha a mindenkori kormánnyal szembenálló nagyobb városi önkormányzatokat ilyen szabad tulajdonátrendezéssel meg lehetne fosztani önállóságuktól.

- [198] A fenti érvelésből is következik, hogy nem tudom elfogadni azt a határozati érvelést, mely az egyik önkormányzattól törvénnyel elvett tulajdont másik önkormányzat számára úgy tekinti, mint az állami tulajdon egyik kezelőtől másik kezelőhöz áttételének lehetőségét kártalanítás nélkül, miközben az indítvány hiányára hivatkozva a közvetlenül erre vonatkozó 38. cikk (3) bekezdését félretolja (lásd az indokolás VI/1.4. pontját, Indokolás [124] és köv.). Ám erre átfogóbban vonatkozik – mint minden tulajdonra – a XIII. cikk (2) bekezdése is, és erre hivatkozik az indítvány. Mivel pedig először került elénk olyan ügy, mely a XIII. cikk (2) bekezdésén túl a 38. cikk (3) bekezdést hozta be az önkormányzati tulajdon törvény általi átruházása kapcsán, mely az értékarányosság parancsát mondja ki ennél, így ennek értelmezését nem kerülhettük volna meg azzal a kifogással, hogy az indítványozó nem hivatkozott rá. Amíg az Alkotmánybíróság nem kezdi meg egy alaptörvényi rendelkezés értelmezését döntéseiben, addig fősabály szerint az indítványozók nem hivatkoznak rá, és ezt az „ördögi kört” az Alkotmánybíróságnak kell megtörnie, hisz ez a szerv az Alaptörvény legfőbb őre.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/839/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 33. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2021. (III. 17.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról, és az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdésének „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenes, ezért azt 2021. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő – tárgyév május 25. napjáig benyújtott – kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, a Kormány rendeletében kijelölt szerv (a továbbiakban: felmentést engedélyező szerv) felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki.”

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az állam Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak garanciáit, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon abban az esetben is lehetségessé váljon a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdésének egy nevelési évvel történő elhalasztása, ha a szülő a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 45. § (2) bekezdése szerinti kérelem előterjesztését elmulasztja, vagy a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak eljárásjogi garanciáit, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése szerinti eljárásokban az eljárást lezáró és a kérelemről érdemben döntő jogerős döntés a nevelési év, illetőleg a tanév kezdetét megelőzően akkor is minden esetben megszülessen, ha a szülő a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási pert kezdeményez.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése és 45. § (5) bekezdése szerinti, a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek legjobb érdekét.

5. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 3. § (9a) bekezdése, 8. § (2a) bekezdése, 21. § (9) bekezdése, 27. § (5) bekezdése, 44/B–44/C. §-ai, 45. § (2) bekezdése, 45. § (6)–(6f) bekezdései, valamint 84. § (9b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény egésze, 32. §-a és 33. §-a, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 4. § 6a. pontja, 8. § (2b)–(2c) bekezdései, 9. § (9a) bekezdése, 23. § (9) bekezdése, 25. § (6) bekezdése, 35/B. § (3) bekezdése, 45. § (8) és (9) bekezdései, 67. § (1) és (8) bekezdései, 68. § (1) bekezdése, 70. § (2) bekezdés j) pontja, 80. § (3) bekezdése, 83. § (3) bekezdése, 90. § (1) bekezdése, 93/A–93/F. §-ai, 94. § (4g) és (4h) bekezdései, 99/J. §-a, valamint 99/K. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenhat országgyűlési képviselő (levelezési cím: 1055 Budapest, Kossuth tér 1–3.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján indítványozta a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) alaptörvény-ellenességének a megállapítását és visszamenőlegesen, a hatálybalépés napjára történő megsemmisítését. Az indítványozók kezdeményezték továbbá mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását amiatt, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglalt alkotmánybírósági felhívásnak. Harmadsorban az indítványozók azt kérték, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság nem ad helyt a Módtv. egészének megsemmisítésére vonatkozó kérelemnek, úgy az egyes, megjelölt szakaszok tekintetében mondja ki azok megsemmisítését, illetve hatálybalépésének tilalmát. Az indítvány szerint a Módtv. egésze, illetőleg egyes rendelkezései sértik a B) cikk (1) bekezdését, a C) cikk (2) bekezdését, a VI. cikk (3) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XI. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseit, továbbá az Alaptörvény XXIV. cikke, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [2] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. egészével kapcsolatban megállapítható, hogy a rendelkezései nem felelnek meg a jogállamiság követelményének, mert sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő, a normavilágosság, valamint a jogbiztonság követelményét.
- [3] Az indítványozók a kellő felkészülési idő követelményének sérelmét több okból is megvalósulni látják. Egyrészt – bár a Módtv. többlépcsős hatálybaléptetési rendelkezéseket tartalmaz – általános hatályba léptetési időpontként a törvény kihirdetését (2019. július 18.) követő nyolcadik napot (2019. július 26. napját) jelöli meg, számos rendelkezése már 2019. szeptember 1-jén, a Módtv. hatálybalépését alig egy hónappal követő tanév kezdetén hatályba lépett. Tovább nehezíti a törvény rendelkezéseinek a megismerését és alkalmazását az indítvány szerint, hogy az érdemi rendelkezések végrehajtási rendeletben jelennek csak meg egy későbbi időpontban.
- [4] Különösen problematikusnak látják ezt az indítványozók amiatt, hogy a Módtv. alapvetően változtatja meg az óvodába járási kötelezettséget, az iskolaérettség megállapításának szabályait, az iskolalétesítés és iskolafenntartás szabályait, amely kérdések érintik a fenntartói jogokat és kötelezettségeket, a szülői jogokat és kötelezettségeket, valamint a gyermek, illetve a tanuló személyiségének fejlesztésével összefüggő feladatokat is. A normavilágosság követelménye az indítványozók szerint amiatt sérül, hogy a Módtv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelynek szövege nem felel meg a mindennapi élet átlagos fogalomhasználatának, és ebből követ-

kezően értelmezése tág jogalkalmazói mérlegelésre ad lehetőséget. A megfogalmazások az indítványozók véleménye szerint több helyen oly mértékben homályosak, hogy az már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonság követelményének sérelmét pedig az indítványozók azért vélik megvalósulni, mert az érintett jogterületek áttekinthetlenné, alkalmazhatatlanná váltak. A törvényi szintről alacsonyabb szintű szabályozásra váltás ugyanis álláspontjuk szerint azzal az eredménnyel jár, hogy a „kétszintű” jogalkotás miatt a jogalkalmazás és a jogértelmezés nehezebbé válik.

- [5] 1.2. Az indítványozók úgy vélik, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) módosításával bevezetett új rendelkezések célja, hogy az állam elsődleges szerepet kapjon a gyermek nevelése szempontjából kiemelkedően fontos kérdésekben, ami sérti a szülői jogokat, valamint a gyermek megfelelő fejlődéshez való jogát is. Az indítvány szerint nem vitatható ugyanis, hogy a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítása körében az államot terhelik kötelezettségek, azonban a felelősség elsődlegesen a szülőé. Ez következik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 26. cikk 3. pontjából, valamint a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekek jogi Egyezmény) 3. cikk 1. pontjából, 5. cikkéből, valamint a 9. cikk 1. és 2. pontjaiból is. A szülők és az állam közötti feladatmegosztást a Gyermekek jogi Egyezmény 18. cikke egyértelműsíti. Az indítványozók meglátása szerint elképzelhető, hogy egyes hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű családok esetén az intézményes fejlesztés szélesebb lehetőséget biztosíthat a gyermek viselkedésének fejlesztésére és szocializációjára, mint a szülői otthon, azonban semmiképp sem igazolt az, hogy a nem hátrányos helyzetű családok gyermekei esetén is erre a következtetésre lehet jutni. A szabályozás tehát fordított logikát képvisel, hiszen a szülő alaptörvényi jogaiból kiindulva nem azt kellene igazolnia, hogy ő alkalmas a gyermeke megfelelő nevelésére, hanem azon esetekben lenne indokolt és indokolható a szülői jogok korlátozása, ahol ténylegesen igazolt, hogy a szülő a gyermek jogaival és érdekeivel ellentétes módon eljárva nem tudja biztosítani részére a megfelelő nevelést és társadalmi beilleszkedést. Mindezen szempontokra figyelemmel az indítványozók a Módtv. egésze Alaptörvény XVI. cikkébe ütközését is állítják.
- [6] 1.3. Az egyes szakaszok alaptörvény-ellenességét az indítványozók az alábbi indokolás alapján állítják.
- [7] 1.3.1. Az Nkt. 84. § (9b) bekezdésének (amelyet a Módtv. 1. §-a állapított meg), valamint az indítványban megsemmisíteni nem kért, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Btv.) 2. § (2a) bekezdésének az alaptörvény-ellenessége az indítvány szerint a jogállamiság B) cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeinek és a hátrányos megkülönböztetés XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott tilalmának sérelme miatt áll fent. A köznevelési intézmény és a fenntartó között a foglalkoztatás kérdéseiben ugyanis érdekellentét alakul ki, ami jogbizonytalanságot eredményez. Az indítványozók szerint a rendelkezés sérti a kellő felkészülési idő követelményét is, azonban erre vonatkozóan az indítvány érvelést nem tartalmaz. A rendelkezés továbbá indokolatlanul tesz különbséget a fenntartók és ennek eredményeképpen a szabályozási körből kimaradt intézményekben foglalkoztattak között, nem zárható ki ugyanis, hogy oly módon zárnak be önkormányzati, állami, nemzetiségi önkormányzati köznevelési intézményt, hogy annak munkáltatói tartozásai vannak, mely tartozásokat a Bérgarancia Alap nem fedez. A támadott rendelkezéssel megvalósított hátrányos megkülönböztetés egyúttal a XII. cikk (1) bekezdését is érinti, mivel fenntartótól függően eltérővé válik a munka ellenértékéhez való hozzájárulás garanciája.
- [8] 1.3.2. Az Nkt.-nak az intézményvezetők felelősségével kapcsolatos 3. § (9a) bekezdése (amelyet a Módtv. 5. §-a állapított meg) az indítvány szerint sérti a jogállamiság B) cikk (1) bekezdésében foglalt követelményét, a bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési idő hiánya, a normavilágosság követelményének sérelme, valamint a visszaható hatályú szabályozás miatt. A támadott rendelkezés az indítvány szerint sérti továbbá a IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságát, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Az indítványozók problémásnak tartják, hogy a rendelkezéshez nem kapcsolódik átmeneti rendelkezés, így alkalmazni lehet akkor is, ha a módosító törvénnyel megállapított előírásokat az intézmény vezetője a hatályba léptetés időpontja előtt szegte meg. A törvényszöveg továbbá (megítélésük szerint) oly mértékben általánosságban fogalmaz, amely önkényes értelmezésre ad lehetőséget. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét azért látják megvalósulni, mert a rendelkezésből az eljárás feltételei és menete nem állapíthatók meg. Az indítvány szerint a támadott rendelkezés ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával is, hiszen a tájékoztató tevékenység

korlátozása azt jelenti, hogy az intézmény vezetőjének meg kell szabnia minden foglalkoztatottra kiterjedően, mit mondhat a gyermekeknek. Ez nemcsak a tanórákra, hanem a szünetekre, szabadfoglalkozásokra is irányadó, ellehetetlenítve az intézményi pedagógiai tevékenységet.

- [9] 1.3.3. Az Nkt. 4. § (6a) pontjával összefüggésben [megállapította: a Módtv. 6. § (1) bekezdése] az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményeinek megszegését sérelmezik. A fejlesztő pedagógiai ellátás új fogalom, amelynek megismeréséhez és a pedagógiai programok megfelelő kialakításához szükség lenne a kellő idő biztosítására. A normavilágosság követelményét sérti álláspontjuk szerint az is, hogy ezt a fogalmat csak a kötelező foglalkozásokra értelmezi a törvényszöveg, holott az iskolában működhet ilyen foglalkozás nem kötelező jelleggel is. Álláspontjuk szerint a foglalkozást tartalma szerint kell megítélni, nem pedig a szervezés jellege alapján.
- [10] 1.3.4. Az indítványozók a beadvány hangsúlyos elemeként az Nkt.-nak a kötelező óvodai foglalkozás alóli felmentés lehetőségének öt éves korról négy éves korra való leszállításával kapcsolatos 8. § (2) bekezdése, valamint a 8. § (2a)–(2c) bekezdése alaptörvény-ellenességét állítják [Módtv. 7. § (1) és (2) bekezdése]. Álláspontjuk szerint a hivatkozott jogszabályhelyek ellentétesek a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményével, mert nem felelnek meg a kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik a szülő XVI. cikk (2) bekezdésében foglalt nevelés megválasztásához fűződő jogát, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Álláspontjuk szerint az új eljárás kidolgozása átgondolatlan, és sok gyakorlati problémát vet fel.
- [11] A támadott rendelkezés az indítvány szerint sérti a normavilágosság követelményét, hiszen az esetleges kérelem elbírálásánál a gyermek jogos érdekét kell szem előtt tartani, amely tág értelmezésre nyújt lehetőséget. Hasonló módon a gyermek sajátos helyzete igen sokféleképpen értelmezhető. Magát az eljárást is a tisztességes eljáráshoz való jogot sértőnek tartják, hiszen az egyházi és magánintézményekben a fenntartó dönt a szülői kérelemről, holott a gyermek még felvételre sem került az adott intézménybe. A fenntartó elsőfokú döntése elleni jogorvoslat álláspontjuk szerint nem biztosított. A legvitatottabb kérdés azonban az indítvány szerint az, hogy milyen mértékig korlátozhatja az állam a szülők neveléshez való jogát, vagyis hol húzódik a szülői felelősség határa, és hol kezdődik az állam felelőssége. Az indítványozók ennek meghatározásához iránymutatásként a XVI. cikk mellett felhívták az Alkotmánybíróság figyelmét a Gyermekjogi Egyezmény és az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseire, hivatkoztak továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlatára is. Lényeges változásnak tartják, hogy az óvodától és a lakóhelytől a törvény rendelkezései alapján megállapíthatatlan távolságra, egy, a későbbiek során a Kormány által kijelölt felmentést engedélyező szervhez kerül át az óvodába járással összefüggő szülői kérelem elbírálása.
- [12] Nem tisztázott továbbá, hogy a Kormány rendeletében kijelölt szerv milyen eljárás alapján fog dönteni, és az óvodavezető és a védőnő véleményének hiányában hogyan fogja ellenőrizni a kérelemben szereplő indokokat. Az új szabályozás korlátozza továbbá a kérelem benyújtásának lehetőségét, figyelmen kívül hagyva azt az esetet, amikor az óvodába járás megkezdése után keletkezik olyan körülmény, amely indokolná az óvodába járás alóli felmentést. Az indítványozók meglátása szerint ezenkívül a támadott rendelkezések korlátozzák a felmentést engedélyező szerv bizonyítási eljárását is, mivel meghatározzák, hogy szakértőként csak az óvodavezető, illetve a védőnő rendelhető ki. E szabályozás nem veszi figyelembe, hogy olyan gyermekről kell szakértői véleményt adni, aki még nem jár óvodába, így az óvodavezetőnek nem lehet ismerete az adott gyermekről. Nem rendelhető ki még a családvédelem, illetve a gyermekvédelem munkatársa sem. Az indítvány szerint a tisztességes (bírósi) eljáráshoz való jog sérelmét jelenti az a (2a) bekezdés második mondatában található rendelkezés, ami tiltja a bíróságnak a felmentést engedélyező szerv döntése megváltoztatását, indokolatlanul elhúzva ezzel az eljárást. Végezetül az indítványozók meglátása szerint az Nkt. 8. § (2) bekezdése azokat a feltételeket változtatta meg, amelyekre az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a szülői jogok korlátozásával kapcsolatos arányossági követelményét alapította. A cél nem változott, a szülői jogok azonban további korlátozást szenvedtek el, a felmentés lehetősége pedig szűkült. A szabályozás nem biztosítja a szülő részére a döntés primátusát.
- [13] 1.3.5. Az Nkt.-nak az alternatív kerettanterv szabályaira vonatkozó 9. § (9a) bekezdésével és az Nkt. 99/K. §-ával összefüggésben [Módtv. 8. § és 30. § (2) bekezdése] az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a normavilágosság követelménye, valamint a XV. cikkben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét állították. A támadott rendelkezések gyöke-

resen változtatják meg az alternatív iskolák helyzetét, amelyek arra kaptak felhatalmazást, hogy az általuk elkészített iskolai kerettantervben meghatározzák az iskolában oktatott tananyagot és követelményeket, valamint az állami vizsgákra történő felkészítést. Az új rendelkezések alapján szükség lehet az eddig alkalmazott kerettanterv teljes átdolgozására. Erre a feladatra az Nkt. 99/K. §-a egy évet biztosít, súlyos jogkövetkezményekkel összekapcsolva a határidő elmulasztását. A hivatkozott jogszabályhelyek lehetetlenné teszik, hogy az alternatív iskolák sajátos pedagógiai módszereikkel oktassanak, megszüntetve ezzel alternatíviskola-jellegüket. Az indítványozók beadványukban rámutattak, a normavilágosság követelménye azáltal sérül, hogy a tantárgyak két félévre bontásának követelménye nincs összhangban az Nkt. 5. § (5) bekezdésében leírtakkal, amely szerint a kerettantervek tartalmazzák az egyes tantárgyak témaköreit, tartalmát, a tantárgyak egy vagy két évfolyamra vonatkozó követelményeit. Az általános szabályok nem követelik meg a tananyag két félévre történő bontását, az alternatív iskolákra vonatkozó szabályok tehát diszkriminatívak az általános szabályokhoz képest. A tananyag tartalmának, ezen belül két félévre való lebontásának, illetőleg a kerettanterv tantárgyi struktúrájától legfeljebb 30 százalékból történő eltérésének követelménye nincs összhangban a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet mellékleteivel. Az Nkt. 99/K. § (2) bekezdése alapján ráadásul a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő működési engedélyezési eljárásban is alkalmazni kell az Nkt. 9. § (9a) bekezdésében foglaltakat, amit az indítványozók részben a visszaható hatály tilalmaként, részben a kellő felkészülési idő követelménye sérelmeként értékelnek, hiszen a kérelem benyújtásakor a fenntartó még nem ismerhette az új követelményrendszert.

- [14] 1.3.6. Az indítvány az Nkt.-nak a megszűnő oktatási intézményekbe járó tanulók elhelyezésével kapcsolatos 21. § (9) bekezdésével összefüggésben [Módtv. 9. § (2) bekezdése] a XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt művelődéshez való jog, a B) cikk (1) bekezdése szerinti visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a kellő felkészülési idő követelménye sérelmének a megállapítását kéri. Problémásnak tartja, hogy a módosítás csak abban az esetben kötelezi a köznevelési feladatot ellátó hatóságot a nevelési-oktatási intézmény kijelölésére, amennyiben a nyilvántartásból való törlésre a hatóság intézkedése alapján került sor súlyos, vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt. Ez a megoldás az indítványozók szerint azzal a következménnyel járhat, hogy ellátatlanul maradnak olyan gyermekek, akik az óvodai nevelésben való kötelező részvételt teljesítik, illetve akik tankötelesek. A köznevelésről szóló törvényben előírt feladatok végrehajtásában ugyanis nem állami, nem önkormányzati intézmények is részt vehetnek. A rendelkezés a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalmába is ütközik az indítványozók szerint, hiszen azt a folyamatban lévő eljárásokban is érvényesíteni kell, továbbá sérti a kellő felkészülési idő követelményét is, mert a változásra sem a hatóság, sem az intézmények, sem pedig az érintett gyermek és szülei nem készülhettek fel.
- [15] 1.3.7. Az Nkt. 23. § (9) bekezdése (Módtv. 10. §) az indítványozók álláspontja szerint amiatt sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményét és a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert a támadott rendelkezés különbséget tesz az intézményfenntartók között az oktatás nemzetiségi jellege, illetőleg a lakosság szám alapján, a „tanulók előre tervezhető létszáma” kritérium pedig önkényes értelmezésre ad lehetőséget.
- [16] 1.3.8. Az indítvány szerint az Nkt. 25. § (6) bekezdése [Módtv. 11. § (1) bekezdése] is sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményét. Az Nkt. alapján nem állapítható meg ugyanis, hogy mit kell szociális szolgáltatáson érteni és milyen munkakör az iskolai szociális segítő. Ez a szabályozás azért is okoz problémát és értelmezési nehézséget, mivel nem állapítható a hivatkozott jogszabályhely kapcsolata az Nkt. 59. § (3) bekezdésében meghatározott intézményi kártérítési felelősségi szabályokkal.
- [17] 1.3.9. Az Nkt. 27. § (5) bekezdése (Módtv. 12. §) az indítványozók meglátása szerint sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményét. A támadott rendelkezés újrafogalmazza a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulóknak szervezett foglalkozásokat, bevezetve a fejlesztő pedagógiai ellátást, hozzárendelve e foglalkozásokhoz a fejlesztő pedagógus alkalmazását. E rendelkezés végrehajtásához azonban nem áll rendelkezésre kellő idő, hiszen már a 2019. évben induló tanév során is az új rendelkezések szerint kellett megszervezni ezeket a foglalkozásokat, méghozzá fejlesztő pedagógus bevonásával. Álláspontjuk szerint ezzel az intézkedéssel a jogalkotó nem tett maradéktalanul eleget a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglaltaknak.

- [18] 1.3.10. Az Nkt. 35/B. § (3) bekezdése (Módtv. 13. §) a fakultatív hitoktatásban, illetőleg a hit- és erkölcstanoktatásban közreműködők foglalkoztatásának szabályait érinti az egyházi jogi személyek, illetőleg a bevett egyházak körében. A hivatkozott jogszabályhely tekintetében az indítványozók ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő hiányát sérelmezik, mert meglátásuk szerint a tanév megkezdéséig nem áll rendelkezésre kellő idő a szükséges igazolások beszerzésére.
- [19] 1.3.11. Az indítványozók véleménye szerint az Nkt. 26/A. alcímében (44/B. § és 44/C. §) foglaltak (Módtv. 16. §) sértik a VI. cikk (3) bekezdése szerinti információs önrendelkezéshez való jogot, mivel olyan adatkezeléshez adnak felhatalmazást, amelyek tekintetében nem érvényesülnek az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos előírások. A hivatkozott rendelkezésekből nem állapítható meg ugyanis, hogy a Magyar Diáksport Szövetség, valamint a Tempus Közalapítvány milyen módon és célból kezeli a törvényben szereplő – részben szenzitív – adatokat. Az indítvány szerint a törvényi szabályozás nem tartalmaz semmilyen garanciális elemet, nem határozza meg az adatkezelés valóságos célját és értelmét.
- [20] 1.3.12. Az Nkt. – tankötelezettség kezdetével kapcsolatos – 45. § (2) bekezdésével összefüggésben [Módtv. 17. § (1) bekezdése] az indítványozók megvalósulni látták a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményének sérelmét a kellő felkészülési idő hiánya miatt. Álláspontjuk szerint a rendelkezés következtében sérül továbbá a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez fűződő joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, az alábbiak szerint.
- [21] A hivatkozott rendelkezés értelmében 2020. január 1. napjától már nem az óvoda vezetője, illetve meghatározott esetben a szakértői bizottság dönt a tankötelezettségről, hanem a törvény erejénél fogva meghatározott időpontban beáll a tankötelezettség azzal, hogy kivételesen a felmentést engedélyező szerv, az Oktatási Hivatal hozzájárulhat e kötelezettség kezdetének „eltolásához”. Ezzel összefüggésben megszűnik a települési önkormányzat jegyzőjének és a köznevelési feladatot ellátó hatóságnak a nyilvántartási kötelezettsége, így a kötelező felvételi feladatokat ellátó óvoda, illetve általános iskola értesítésének kötelezettsége.
- [22] 2020. január 1. napjától az óvodai neveléssel és tankötelezettséggel összefüggő adatokat az Oktatási Hivatalnak küldi meg a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást kezelő szerv. A változás érinti az adott korba lépő gyermekeket és szülőket, az óvodavezetőket, az Oktatási Hivatalt, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást kezelő szerveket, valamint az általános iskolákat. A rendelkezésre álló idő alatt kell átszervezni a teljes nyilvántartási és értesítési rendszert, az ehhez biztosított időszak az új rendelkezések megismeréséhez, a feladatok átadásához azonban nem biztosít kellő felkészülési időt.
- [23] A változás döntően a szülőket érinti, hiszen a korábbi gyakorlat alapján az óvodavezetővel történő egyeztetés eredményeképpen lehetőségük nyílt arra, hogy a gyermekük a hetedik életévében váljon tankötelessé. Kivételesen ugyan, de lehetőség volt arra is, hogy a szakértői bizottság javaslata alapján a tankötelezettség kezdő időpontja a nyolcadik életévre tolódjon. Ez utóbbi lehetőség teljes egészében megszűnt, míg a tankötelezettség idejének a hetedik életévre történő halasztása átkerült a felmentést engedélyező szerv döntési jogkörébe. Ebből következően a gyermek megfelelő fejlődésének a megítélése immáron nem pedagógiai szakmai kérdés, hanem egyszerű hatósági ügy. Ráadásul a szülői kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő merev, nem léphető túl akkor sem, ha az óvodai nevelés idejének meghosszabbítására később bekövetkezett ok miatt lenne szükség. Az indítvány szerint nem egyértelmű továbbá az sem, hogy a felmentést engedélyező szerv milyen információk alapján fog döntést hozni a kérelemről, hogyan ellenőrzi annak hitelességét. Az indítványozók meglátása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérül azáltal is, hogy a kifogásolt rendelkezés szűkíti a felmentést engedélyező szerv bizonyítási lehetőségeit, korlátozva a szakértő kirendelésének eseteit. Sem az óvodavezető, sem a gyermekorvos nem hallgatható meg annak eldöntéséhez, hogy a gyermek iskolaérett-e, vagy sem. Az indítványozók aggályként fogalmazták meg, hogy az átmeneti rendelkezések hiányának következményeként a 2020-ban hatodik életévüket betöltött gyerekek egy részét az óvodai „középsős” csoportból egyenesen az iskolapadba kényszeríti a jogszabály. Ezek a gyerekek a szabályozás értelmében nem fejezhetik ezért be az óvodai nevelési tervüket sem, mintegy „átugorva” az iskolára felkészítő utolsó évet. Álláspontjuk szerint a törvény indokolásával ellentétben a gyermek érdekeit nem az szolgálja, ha minél előbb megkezdí az iskolai tanulmányait, hanem az, ha iskolaéretten kezdi meg azt.
- [24] 1.3.13. Az Nkt. 45. § (6)–(6f) bekezdése, valamint 99/J. §-a [Módtv. 17. § (3) és (4) bekezdései, valamint 30. § (1) bekezdése] megszüntetik a magántanulói jogviszonyt, és helyébe az egyéni munkarendben történő tanulást

lép. A rendelkezések hatálybalépésének ideje 2019. szeptember 1. napja, a Módtv. azonban nem jelöli meg a döntésre jogosult szervet, illetve az eljárásának menetét és következményeit sem. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (5)–(6) bekezdései az iskola igazgatójának a mérlegelési jogkörébe adták annak eldöntését, hogy a tanulmányok magántanulóként történő teljesítését engedélyezi-e. Az Nkt. 45. § (5) bekezdése e megoldással szakít, és a köznevelés rendszerén kívülre viszi a magántanulói intézmény helyébe lépő egyéni munkarend engedélyezését.

- [25] Problémásnak látják az indítványozók ezenkívül azt is, hogy a felmentést engedélyező szervnek csupán bizonyítási lehetősége van, kötelezettsége nincs. Az eljárás elhúzódásához vezet továbbá, hogy a felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. Az indítványozók álláspontja szerint a szülőt a gyermek nevelése terén megillető elsőbbség akkor érvényesül, ha a döntés joga őt illeti meg azzal, hogy számára a megfelelő szakértelemmel rendelkező személyek segítséget nyújtanak. Arra szükség van, hogy a gyermek legfőbb érdekével ellentétes döntés korrigálásához biztosítva legyen az állami beavatkozás lehetősége, ez azonban nem előzheti meg a szülői döntést. A hivatkozott jogszabályhelyben foglalt rendelkezések az indítványozók álláspontja szerint a fenti okokból nem felelnek meg a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik továbbá a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt megfelelő fejlődéshez való jogát, a szülők XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez fűződő jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot is.
- [26] 1.3.14. Az indítvány szerint az Nkt. 45. § (8) és (9) bekezdései [Módtv. 17. § (5) bekezdése] sem felelnek meg a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik továbbá a VI. cikk (3) bekezdése szerinti információs önrendelkezéshez való jogot. A támadott rendelkezések 2020. január 1. napjától alapvetően megváltoztatják a köznevelés rendszerében tárolt adatok gyűjtésének, kezelésének és továbbításának rendjét. A gyermek lakóhelye szerint illetékes jegyző, illetve a köznevelési feladatokat ellátó hatóság helyébe lép – a törvényszöveg szerint – a hivatal, illetőleg a felmentést engedélyező szerv. A rendelkezések az indítványozók álláspontja szerint nehezen értelmezhetőek, az eljárás kidolgozatlan.
- [27] 1.3.15. Az indítványozók szerint a vezetői megbízatás gyakorlatát megváltoztató, és 2019. szeptember 1. napján hatályba lépett Nkt. 67. § (1) és (8) bekezdése, az Nkt. 68. § (1) bekezdése, a 70. § (1) bekezdés *j*) pontja, az Nkt. 83. § (4) bekezdése [Módtv. 22. §, 33. § (1) bekezdés *d*)–*g*) pontjai] sértik a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a VI. cikk (3) bekezdésében foglalt információs önrendelkezéshez való jogot, továbbá a IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságát. Ennek okait a következőkben látják. A részletszabályokat tartalmazó kormányrendelet megjelenéséig nem lehet megállapítani, hogy mely feltételek szükségesek az intézményvezetői megbízáshoz. Intézményvezetői megbízások benyújtására azonban az év során bármikor sor kerülhet, a már benyújtott és el nem bírált pályázatok mögül ezért eltűnik a jogi szabályozás. Aggályosnak tartják továbbá, hogy a pályázati eljárással kapcsolatosan kialakult szakmai vélemény megismerésére a jövőben nem lesz lehetőség, illetve azt, hogy a korábban hatályos rendelkezésből kiemelték azt a kötelezettséget, miszerint a tankerületi központ által fenntartott intézmények vezetőinek a megbízása előtt le kellett folytatni a véleményezési eljárást.
- [28] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozók tévesen jelölték meg az Nkt. 70. § (1) bekezdés *j*) pontját, valamint az Nkt. 83. § (4) bekezdését, ezen jogszabályhelyeket a Módtv. ugyanis nem változtatta meg. Az indítványozók által megjelölt Módtv. 33. § (1) bekezdés *f*) és *g*) pontjai az Nkt. 70. § (2) bekezdés *j*) pontját, valamint az Nkt. 83. § (3) bekezdés *e*) pontját érintették, az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben az elemében tartalma szerint bírálta el, és az indítványozók által megjelölt Módtv. rendelkezésekhez kapcsolódó Nkt.-szakaszokat vonta vizsgálati körébe.
- [29] 1.3.16. Az Nkt. 80. § (3) bekezdése (Módtv. 23. §) az indítvány szerint a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményébe ütközik azáltal, hogy nem egyértelmű, milyen nyilvántartást jelöl az „Onytv.”, ezt a rövidítést ugyanis az Nkt. nem tartalmazza.
- [30] 1.3.17. Az Nkt. – Magyarország területén külföldi nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló – 90. § (1) bekezdésével összefüggésben (Módtv. 26. §) az indítványozók ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményének sérelmét állítják, álláspontjuk szerint nem derül ki ugyanis a Módtv. rendel-

kezéseiből, hogy mely szerv milyen eljárás keretében jogosult megállapítani az Alaptörvényben foglaltakkal való összeütközést.

- [31] 1.3.18. Az Nkt. 94. § (4g) és (4h) bekezdései [Módtv. 28. § (3) és (6) bekezdései] tekintetében az indítványozók úgy látják, hogy azok nincsenek összhangban az Alkotmánybíróságnak a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglalt, és a 10/2019. (III. 23.) AB határozatban megerősített iránymutatásával, ezért a jogállamiság B) cikk (1) bekezdése szerinti követelményébe ütköznek.
- [32] 1.3.19. Az Nkt. – tankönyvellátással összefüggő – 51/A. alcíme vonatkozásában (Nkt. 93/A–93/F. §, Módtv. 27. §) a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményének sérelmét vélik megvalósulni, az utóbbit a kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelmények sérelme miatt, az alábbiak szerint. Az Nkt. 93/A. §-a számos olyan kérdésről nem rendelkezik, amelyek a korábbi szabályozásban megtalálhatóak voltak. Az Nkt. 93/B. §-a döntő módon megváltoztatta a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban résztvevő jogosultak körét. A könyvkiadást folytató jogi személy részvételi jogosultságának korlátozása megvalósítja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert a korábban hatályban volt szabályozással ellentétben már könyvkiadást folytató jogi személyek csak abban az esetben vehetnek részt az eljárásban, ha az oktatásért felelős miniszter nyilvános felhívása alapján erre lehetőségük nyílik. Az Nkt. 93/C. §-a a tankönyvjegyzék vezetéséről és összetételéről rendelkezik, miközben elmarad annak elrendelése, hogy a tankönyvekről jegyzéket kell készíteni. Ugyanakkor a támadott rendelkezés a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik, mivel rendelkezései szerint nincs szükség a tankönyvjegyzékre történő felvételre, ha bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívásra készít tankönyvet.
- [33] A normavilágosság követelményébe ütközik az indítvány szerint az Nkt. 93/D. § (3) bekezdése, mivel annak a kijelölt testületnek ad feladatot, amelynek létrehozásáról a tankönyvellátással kapcsolatos új rendelkezések nem intézkednek. A 93/E. § (3) bekezdés a) pontja – hasonlóan a b) és c) pontokhoz – a normavilágosság követelményét sérti. Az indítványozók meglátása szerint követhetetlen és számonkérhetetlen elvárás fogalmaz meg a támadott jogszabályi rendelkezés, nem mérhető ugyanis a tankönyvellátás leggazdaságosabb megvalósítása. A normavilágosság követelményét sérti továbbá az Nkt. 93/F. §-a is, mert a rendelkezés oka fogyottá válik, ha a tankönyvért nem kell ellenszolgáltatást nyújtani.
- [34] 1.3.20. A Módtv. 32. és 33. §-ával összefüggésben az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményének sérelmét állítják. Ezen jogszabályhelyek véleményük szerint olyan érdemi rendelkezéseket tartalmaznak, amelyeknek meg kellett volna jelenniük a Módtv. fő szövegében annak érdekében, hogy érdemi megvitatásuk megtörténhessen a parlamenti vita szakaszában.
- [35] Összességében az indítványozók meggyőződése szerint az oktatási rendszer ilyen módon történő átalakítása nem az ország érdekeit szolgálja. A közoktatás rendszerében korábban érvényesülő feladatmegosztás elve álláspontjuk szerint megdőlni látszik, és a rendelkezések alapvetően ellentétesek az Alaptörvény C) cikkében megfogalmazott elvekkel is.
- [36] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az emberi erőforrások miniszterét. Az Alkotmánybíróság megkeresésére nem a miniszter, hanem a köznevelésért felelős államtitkár válaszolt.
- [37] Az illetékes államtitkár az indítvánnyal összefüggésben – általánosságban – az alábbi állásfoglalást adta: az indítvány elsődlegesen politikai célokat szolgál, tulajdonképpen jogalkotásra hívva fel az Alkotmánybíróságot azáltal, hogy az állami beavatkozás határának kijelölésére szólítja fel. Az indítványozók számos esetben köznevelési-szakmai megfontolásokra hivatkoznak alkotmányjogi érvelés helyett, továbbá beadványuk számos szakmai, jogi tévedést tartalmaz. Az állásfoglalás szerint a túlterjeszkedés tilalma miatt a teljes Módtv. megsemmisítésének lehetősége nem áll fent, mivel a törvény számos rendelkezéséhez nem fűztek indokolást a képviselők.
- [38] A felkészülési idő hiányával kapcsolatban az államtitkár rögzíti, hogy a jogalkotó valamennyi rendelkezés tekintetében külön-külön mérlegelte a kellő felkészülési idő mértékét, erre is tekintettel állapította meg differenciáltan a hatálybalépés időpontját 2019. július 26. napja és 2021. szeptember 1. napja között. A legrövidebb felkészülési idővel, 2019. július 26. napján azon rendelkezések léptek hatályba, amelyek túlnyomó része már a következő tanév során alkalmazandó. A hatályba lépett rendelkezések megismerésére a jogalkotó kellő időt,

másfél hónapot biztosított, alkalmazásuk pedig nem igényelt olyan előkészületeket, amelyek ez idő alatt ne lettek volna teljesíthetők. Az államtitkár álláspontja szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályainak a végrehajtási szabályok is maradéktalanul megfelelnek.

- [39] Az indítványozók normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az államtitkár jelezte, hogy a korábbi túlszabályozottsággal való szándékolt törvényhozói szakítás a deregulációs törekvésekbe illeszkedik. A jogbiztonság követelményével kapcsolatban megfogalmazott indítványozói kifogásokkal összefüggésben az állásfoglalás rögzíti, hogy nincs olyan általános tilalom, amely alapján egy korábban törvényi szinten szabályozott kérdést tilos lenne alacsonyabb szintű jogszabályban rendezni. A Módtv. szabályozása kapcsán a szabályozás szintjét érintő kifogások nem megalapozottak, mivel az alapvető jogokat, azok korlátozását továbbra is törvényi szint mondja ki, a rendeleti szintű felhatalmazás a részletszabályok kimunkálására vonatkozik.
- [40] Az állásfoglalás a szülői jogokkal összefüggésben rögzíti, hogy a két jog egymásra tekintettel értelmezhető, hiszen a szülői jogok is végső soron a gyermek elsődleges érdekét kell, hogy szolgálják. A szülői jogok nem értelmezhetők a szülői kötelezettségek figyelmen kívül hagyásával. Az államtitkári válasz hangsúlyozza, hogy az óvodáztatási, iskoláztatási kötelezettség nem jár a gyermekek családi környezetből való kiragadásával, szülőktől való elválasztásával. Megjegyzi, hogy mind az óvodáztatási, mind a tankötelezettség későbbi életkorban való teljesítéséhez kapcsolódóan egyébként a jogszabályok garanciaként meghatározzák a döntéshozatalhoz kapcsolódó hatásköröket, az eljárás rendjét és a jogorvoslat lehetőségét. A szülői jogosultságok nem korlátlannak, a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga korlátozza azokat. A tankötelezettség előírása már a Ratio Educationis óta vitathatatlanul a gyermek érdekében történő állami fellépés elfogadott intézkedésének minősül. A szülőnek a nevelés megválasztásával kapcsolatos joga tehát nem egyenlő azzal, hogy ezáltal a gyermek egyáltalán ne vegyen részt intézményes nevelésben, oktatásban. Az államtitkár megerősíti, hogy a szülőknek a gyermekük taníttatására – a gyermek testi, lelki és szellemi fejlődése biztosítására – vonatkozó alkotmányos kötelezettsége a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos jogai védelmét szolgálja.
- [41] Az államtitkár azt is kiemeli, hogy a taníttatás kötelezettsége eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, milyen taníttatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán nem taníttatja őt, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben írtakkal. Annak biztosítása, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon és az egyéb, az iskola által szervezett kötelező foglalkozásokon, a szülő kötelessége és felelőssége is. Ha a szülő – felróhatóságtól függetlenül – nem akarja, vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét, a gyermek védelmében állami beavatkozásnak is helye van.
- [42] Az államtitkárnak az egyes támadott jogszabályi rendelkezésekhez az indítvánnyal összefüggésben fűzött álláspontját az Alkotmánybíróság az egyes rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatánál ismerteti.

II.

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

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

„C) cikk (2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki

számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

„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.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”

„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.”

„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.”

[44] 2. A Módtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 2. §-a a következő (2a) bekezdéssel egészül ki:

(2a) Az (1) bekezdésben rögzített, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott, szokásos magyarországi munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalók körébe tartoznak a megszűnt magán nevelési-oktatási intézmény munkavállalói is, a nevelési-oktatási intézmény fenntartójára törvény rendelkezése alapján átszállt, a munkavállalók elmaradt munkabérét érintő kötelezettségekkel összefüggésben.”

„32. § (1) Az Nkt.

1. 4. § 21. pontjában a »tíz óra« szövegrész helyébe a »tizennégy óra« szöveg,

2. 5. § (4) bekezdésében a »Nemzeti alaptanterv (a továbbiakban: Nat)« szövegrész helyébe a »Nat«,

3. 8. §

a) (1) bekezdésében a »tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény« szövegrész helyébe a »tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény, amely a gyermeket fokozatosan, de különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készíti fel«,

b) (3) bekezdésében a »gyermekek fejlesztő, valamint« szövegrész helyébe a »gyermekek fejlesztő pedagógiai ellátását, valamint«,

4. 20. § (9) bekezdésében az »az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével« szövegrész helyébe az »a szakértői bizottsági feladatok kivételével«,

5. 21. §

a) (2) bekezdésében az »alapítását« szövegrész helyébe a »nyilvántartásba vételét«, a »nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni« szövegrész helyébe a »kell kérelmezni«, a »bejelentést« szövegrész helyébe a »kérelmet«,

b) (3) bekezdés e) pontjában az »alapfeladatának« szövegrész helyébe a »feladatellátási helyenként az alapfeladatának«,

c) (3) bekezdés *f*) pontjában a »gyermek, tanulólétszámot« szövegrész helyébe a »gyermek-, vagy tanulólétszámot alapfeladatonkénti és munkarendenkénti bontásban«,

d) (4a) bekezdésében a »bejelentés« szövegrész helyébe a »kérelem«,

6. 27. § (13) bekezdésében az »– az iskolával kötött megállapodás alapján – az iskolában működő diáksport egyesület« szövegrész helyébe az »– az iskolával az iskolai sportköri tevékenység ellátására, sporttevékenység szervezésére kötött megállapodás alapján – a sportról szóló törvény szerinti sportszervezet«, valamint a »hetente legalább kétszer negyvenöt perc biztosítható« szövegrész helyébe a »hetente legalább kétszer negyvenöt percet kell biztosítani«,

7. 29. § (1) bekezdésében az »alapfokú művészetoktatás zeneművészeti ágában egy-három fős foglalkozás tartható – az előképző kivételével – a tanórai foglalkozások megszervezésére rendelkezésre álló órakeret terhére heti három órában, ha a tanuló részére a tanítási év átlagában – jogszabályban meghatározott időtartamban – legalább heti négy foglalkozás biztosított, ha ennél kevesebb foglalkozás biztosított, heti másfél órában« szövegrész helyébe az »alapfokú művészetoktatás zeneművészeti ágában a tehetséggondozás érdekében egy-három fős foglalkozás tartható«,

8. 41. §

a) (7) bekezdés *d*) pontjában a »születési helye és ideje« szövegrész helyébe a »születési helye és ideje, társadalombiztosítási azonosító jele«, valamint a »veszélyeztetettségének feltárása« szövegrész helyébe a »veszélyeztetettségének megelőzése, feltárása«,

b) (8) bekezdés *a*) pontjában az »egymás között,« szövegrész helyébe az »egymás között, továbbá gyermekpszichiátriai diagnózisának adatai a pedagógiai szakszolgálat és az egészségügyi szakellátó között,«,

9. 47. § (8) bekezdésében a »fejlesztő foglalkoztatásra« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátásra«, a »fejlesztő foglalkoztatás« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátás«,

10. 55. § (1) bekezdésében a »továbbá sajátos helyzete ezt indokolta teszi.« szövegrész helyébe a »továbbá sajátos helyzete ezt indokolta teszi. Ha a kérelem az összes tanórai foglalkozás alóli felmentésre irányul, akkor a 45. § (6) bekezdése szerinti eljárást kell lefolytatni.«,

11. 56/A. §-ában a »fejlesztő foglalkoztatásban« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátásban«,

12. 57. § (7) bekezdésében az »érettségi bizonyítványokról és« szövegrész helyébe az »érettségi bizonyítványokról az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Onytv.) 1. melléklet V. alcímében meghatározottak szerint, valamint«,

13. 61. § (4d) bekezdésében az »az 82. § (9)–(12) bekezdését kell alkalmazni« szövegrész helyébe az »a 82. § (9) bekezdését kell alkalmazni«,

14. 62. §

a) (2) bekezdésében az »az első minősítés előtt kötelező« szövegrész helyébe az »a Pedagógus II. fokozat megszerzésére irányuló első minősítés előtt kötelező«,

b) (3) bekezdésében a »Pedagógus IV. (a továbbiakban: Kutatótanár)« szövegrész helyébe a »Kutatótanár«,

c) (6) bekezdésében a »legfeljebb heti két-két óra« szövegrész helyébe a »heti két-két óra«, valamint a »legfeljebb heti egy óra« szövegrész helyébe a »heti egy óra«,

15. 63. §

a) (3) bekezdésében a »szabadidő-szervező munkakörökben« szövegrész helyébe a »szabadidő-szervező és pedagógiai asszisztens munkakörökben«,

b) (3a) bekezdés *e*) pontjában az »az igazolvány kézbesítéséhez szükséges, a« szövegrész helyébe az »a (3b) bekezdés szerinti közreműködő intézmény«, továbbá a »lakcímtípust vagy a kézbesítési címet« szövegrész helyébe a »címet«,

c) (3b) bekezdésében a »jogosult részére« szövegrész helyébe a »jogosult részére a közreműködő intézménybe«,

16. 64. § (2) bekezdésében a »jubileumi jutalomra« szövegrész helyébe a »jubileumi jutalomra, valamint a célfeladatra, céljuttatásra«,

17. 65. §

a) (9) bekezdés *b*) pontjában a »pedagógus szakképzettséggel, szakképesítéssel« szövegrész helyébe a »pedagógus szakképzettséggel, óvónői szakképesítéssel«,

b) (10) bekezdésében a »gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő« szövegrész helyébe a »gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, pedagógiai felügyelő«,

18. 70. § (4) bekezdésében a »4. § 18. pontjában« szövegrész helyébe a »4. § 20. pontjában«,

19. 74. § (4) bekezdésében

a) a »köznevelési intézmény és a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »köznevelési intézmény, a szakképzési centrum és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

b) a »tankerületi központot és a szakképzési centrumot« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrumot és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézményt«,

c) a »tankerületi központ vagy a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrum vagy a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

d) a »tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrum és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

20. 76. §-ában a »valamint a szakképzési centrum fenntartója« szövegrész helyébe az »a szakképzési centrum fenntartója és a köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

21. 78. § (8) bekezdésében a »háromévenként« szövegrész helyébe a »kétévenként«,

22. 87. § (3) bekezdésében az »intézményre« szövegrész helyébe az »intézményre, kivéve a rendészeti és katonai szakképző intézményeket«,

23. 89. § (3) bekezdésében az »a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvényben« szövegrészek helyébe az »az 51/A. alcímben«,

24. 90. § (9) bekezdésében a »menedékesek, valamint az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. §-ában és 15/A. §-ában meghatározott tranzitónában tartózkodó gyermekek részére gyermekei részére« szövegrész helyébe a »menedékesek gyermekei, valamint az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. §-ában és 15/A. §-ában meghatározott tranzitónában tartózkodó gyermekek részére«,

25. 94. § (2) bekezdés b) pontjában a »j) és l)« szövegrész helyébe a »j), l) és u)«,

26. 96. § (3e) bekezdésében a »kormányrendeletben« szövegrész helyébe az »a kormányzati igazgatásról szóló törvényben«,

27. 98. § (16) bekezdésében a »2019/2020. tanév« szövegrész helyébe a »2024/2025. tanév«,

28. 6. melléklet címében az »időkerete« szövegrész helyébe az »időkeretének felső határa« szöveg lép.

(2) Az Nkt.

a) 20. § (8) bekezdésében a »67. § (6)–(7) bekezdésében« szövegrész helyébe a »67. § (7) bekezdésében«,

b) 27. § (7) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrészek helyébe az »egyéni munkarend keretében«,

c) 41. §

ca) (4) bekezdés e) pont ea) alpontjában az »a magántanulói jogállással« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel«,

cb) (7) bekezdés a) pontjában a »magántanulói jogállása« szövegrész helyébe az »egyéni munkarendje«,

d) 50. § (1) bekezdésében az »a magántanulót« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel rendelkezőt«,

e) 55. § (2) bekezdésében az »A magántanulót« szövegrész helyébe az »Az egyéni munkarenddel rendelkezőt«, az »a magántanulókra« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel rendelkezőkre«,

f) 62. § (4) bekezdésében az »az oktatásért felelős miniszter« szövegrész helyébe az »a hivatal«,

g) 91. §

ga) (1) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrész helyébe az »egyéni munkarend alapján«,

gb) (3) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrész helyébe az »egyéni munkarenddel rendelkezőként«,

h) 94. § (4) bekezdés m) pontjában a »pedagógus-ösztöndíj alapítását« szövegrész helyébe a »pedagógus-ösztöndíj igénybevételének feltételeit«,

i) 8. mellékletében az »osztályfőnöki/kollégiumban csoportvezetői« szövegrész helyébe az »osztályfőnöki, kollégiumban csoportvezetői, alapfokú művészeti iskolában tanszakvezetői«

szöveg lép.

(3) Az Nkt. 96. § (6) bekezdésében a »készségfejlesztő speciális szakiskolai nevelés-oktatáshoz és a fejlesztő iskolai oktatáshoz« szövegrész helyébe a »sajátos nevelési igényű tanulók neveléséhez-oktatásához«, valamint a »digitális ismerethordozók« szövegrész helyébe az »eszközök és digitális ismerethordozók« szöveg lép.

(4) Az Nkt. 80. § (1) bekezdésében a »szövegértési és a matematikai eszköztudás« szövegrész helyébe a »szövegértési, a matematikai és a természettudományos eszköztudás« szöveg lép.

33. § (1) Hatályát veszti az Nkt.

a) 38. § (7) bekezdésében a », valamint a 39. § (4) bekezdését« szövegrész,

b) 57. § (7) bekezdésében az »– a vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint –« szövegrész,

c) 60. § (9) bekezdés d) pontja és (10) bekezdése,

d) 67. § (8) bekezdésében az », a vezetési programmal kapcsolatosan – e törvény alapján véleményezésre jogosultak által – kialakított vélemény és a vélemény kialakításával kapcsolatos szavazás eredménye« szövegrész,

e) 68. § (1) bekezdésében az »– az e törvényben foglalt szervezetek, közösségek, személyek és a fenntartó véleményének kikérésével –« szövegrész,

f) 70. § (2) bekezdés j) pontja,

g) 83. § (3) bekezdés e) pontja,

h) 90. § (9) bekezdésében az »– az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter egyetértésével –« szövegrész,

i) 90. § (11) bekezdés a) pont ac) alpontja,

j) 94. § (1) bekezdés h) pontjában az »a köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak a nem a tankerületi központ által fenntartott intézmények működési engedélyezési eljárásával összefüggő, valamint a törvényességi ellenőrzésükkel kapcsolatos szakmai szabályokat,« szövegrész,

k) 94. § (1) bekezdés l) pontjában az », illetve a 82. § (1) bekezdés b) pontja szerinti engedély kiadásának, valamint az országos szakértői névjegyzékbe, az országos érettségi vizsgaelnöki névjegyzékbe történő felvétel részletes eljárási« szövegrész.

(2) Hatályát veszti az Nkt.

a) 31. § (2) bekezdés d) pontjában az »és a 83. § (3) bekezdés e) pontjában« szövegrész,

b) 36. § (4) bekezdés e) pontjában az »és a 83. § (3) bekezdés e) pontjában« szövegrész,

c) 67. §

ca) (1a) bekezdése,

cb) (4)–(6) bekezdése,

d) 98. § (18) bekezdése.

(3) Hatályát veszti az Nkt. 45. § (4) és (10) bekezdése.

(4) Hatályát veszti az Nkt. 93/F. § (1) bekezdés b) pontja, (3)–(5) bekezdése.”

[45] 3. Az Nkt. az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (9a) Ha – az óvoda kivételével – állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott nevelési-oktatási intézményben olyan nevelési-oktatási vagy tájékoztató tevékenység folytatására kerül sor, amely a köznevelési jogszabályok súlyos megsértése révén a gyermek, tanuló Alaptörvényben foglalt jogainak megsértését eredményezheti, amennyiben e törvény szerinti más jogi eszköz

a) nem vezetett eredményre vagy

b) nem áll rendelkezésre,

az oktatásért felelős miniszter, az intézményvezető megbízását vagy ahhoz adott egyetértését mérlegelési jogkörében a tevékenységről való tudomásszerzést követő egy éven belül visszavonhatja.”

„4. § 6a. fejlesztő pedagógiai ellátás: a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló tantárgyi felzárkóztatására és készségfejlesztésére irányuló kötelező foglalkozás,”

„8. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő – tárgyév május 25. napjáig benyújtott – kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti, a Kormány rendeletében kijelölt szerv (a továbbiakban: felmentést engedélyező szerv) felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki.

(2a) A (2) bekezdésben foglalt döntés ellen közigazgatási pert a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.

(2b) A bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül intézkedik a tárgyalási határnapnak a keresetlevél bírósághoz való érkezésétől számított harminc napon belüli időpontra történő kitűzéséről, kivéve, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek.

(2c) A (2a) bekezdés szerint indult perben egyesbíró jár el első fokon. Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az egyesbíró a perben a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el.

(2d) A bíróság a keresetlevelet, a keresetlevél bírósághoz történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, a határozatát ugyanezen határidőn belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti.

(2e) A perben nem lehet alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 148. §-a szerinti ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezéseket.”

„9. § (9a) A (9) bekezdés alkalmazása során az alternatív kerettanterv csak akkor hagyható jóvá, ha megfelel a következő szempontoknak:

a) a Nat-ban meghatározott tananyag tartalmakat tanévenként két félévre bontva kell megjeleníteni a kerettantervekben, összhangban a tanulók félévenkénti értékelésével,

b) a Nat-ban foglalt műveltségi területek adaptálása során az iskolák közötti átjárhatóság és a továbbtanulás biztosítása érdekében az alternatív kerettanterv tantárgyi struktúrája legfeljebb harminc százalékban térhet el az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervben foglalt tantárgyi struktúrától.”

„21. § (9) Ha a köznevelési intézményt a (8) bekezdés g) pontja alapján törli a nyilvántartásból a köznevelési feladatokat ellátó hatóság, akkor a nyilvántartásból való törlésről hozott határozatában kijelöli azt a nevelési-oktatási intézményt, amely a törölt intézménnyel jogviszonyban álló gyermekek, tanköteles tanulók felvételét nem tagadhatja meg. Nem tanköteles tanuló esetében csak az érintett kérelmére kell kötelező felvételt biztosító intézményt kijelölni. Az intézményt úgy kell kijelölni, hogy a gyermek, a tanuló számára a kijelölt intézményben a nevelés, a nevelés-oktatás igénybevétele ne jelentsen aránytalan terhet. A köznevelési intézmény nyilvántartásból való törléséről szóló végleges határozatot a köznevelési feladatokat ellátó hatóság megküldi a területileg illetékes tankerületi központnak, szakképző iskola esetében az állami szakképzési és felnőttképzési szervnek, települési önkormányzatnak, a törvényben meghatározott feladataik ellátása érdekében. A jogutóddal megszűnő intézmény iratállományát a jogutód intézménynek kell átadni. A jogutód nélkül megszűnő intézmény esetén a fenntartó, a fenntartó jogutód nélküli megszűnése esetén az intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára kell átadni az iratállományt.”

„23. § (9) A nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges engedély akkor adható ki, ha a nevelési-oktatási intézmény állandó saját székhellyel rendelkezik, továbbá legalább egy, a maximális létszám befogadására alkalmas óvodai csoport, kollégiumi csoport, továbbá az adott iskolatípusnak megfelelően valamennyi évfolyamra egy-egy iskolai osztály működtetésére alapították, és az ehhez szükséges – jogszabályban meghatározott – személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állnak, vagy újonnan induló nevelési-oktatási forma esetében felmenő rendszerben, fokozatosan megteremti. Ha nemzetiségi nevelés-oktatás esetén, valamint az ötezer főt meg nem haladó lakosságú településen, a nevelés-oktatást igénybevevő gyermekek, tanulók előre tervezhető létszáma nem éri el az átlag osztály- vagy csoportlétszámot, akkor a maximális létszám befogadására alkalmas osztályteremre, csoportszobára vonatkozó feltétel helyett elegendő, ha az intézmény az átlaglétszám befogadására alkalmas helyiséggel rendelkezik.”

„25. § (6) A nevelési-oktatási intézményben nyújtott szociális szolgáltatás során eljáró óvodai és iskolai szociális segítő a gyermekkel, tanulóval közvetlenül foglalkozik, az egyéni szociális szolgáltatások megvalósításának ideje alatt a gyermek, tanuló felügyeletéről maga gondoskodik.”

„27. § (5) Az általános iskola és a középfokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret-különbözete terhére a tehetség kibontakoztatására, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatására, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára, továbbá az első- negyedik évfolyamra járó tanulók eredményes felkészítésére szolgáló, differenciált fejlesztést

biztosító egy-három fős foglalkozásokat. A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tanuló tantárgyi felzárkóztatását a nevelő-oktató munka szakaszának, illetve a tantárgynak megfelelő szakképzettségű pedagógus, készségfejlesztését pedig fejlesztő pedagógus végzi. Tehetséggondozásra és felzárkóztatásra osztályonként legalább további heti egy-egy óra biztosított az osztályok 6. mellékletben meghatározott időkerete felett.”

„35/B. § (3) Az egyházi jogi személy által foglalkoztatott, fakultatív hitoktatásban, illetve a bevett egyház és azok belső egyházi jogi személyei által foglalkoztatott, hit- és erkölcsoktatásban közreműködő személynek a 32. § (1) bekezdés *h*) pontjában meghatározott feltételeknek kell megfelelnie. A bevett egyház és azok belső egyházi jogi személyei által polgári jogi jogviszony keretében foglalkoztatott hit- és erkölcsoktatóknak meg kell felelnie a 66. § (1) bekezdés *b*) pontjában előírt feltételeknek, amely tény a polgári jogi jogviszony létesítésekor az érintett személy hatósági bizonyítvánnyal igazolja.”

„26/A. A tanulói edzettség mérésével és a külföldi tanulmányúttal kapcsolatosan kezelt adatok

44/B. § (1) A tanulók fizikai állapotának és edzettségének mérési adatait tartalmazó informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszert, a Nemzeti Egységes Tanulói Fittségi Tesztet (a továbbiakban: NETFIT) a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából a Magyar Diáksport Szövetség működteti.

(2) A NETFIT – mérési azonosító alkalmazásával – a tanuló következő személyes adatait tartalmazza:

- a) mérési azonosító,
- b) születési év és hónap,
- c) nem,
- d) decimális életkor,
- e) sajátos nevelési igényre vonatkozó adat,
- f) évfolyam,
- g) az iskola feladatellátási helye,
- h) a fizikai fittségi mérés eredményei.

(3) A nyilvántartás adatai az első adatfelvételtől számított tíz évig kezelhetők.

(4) A fizikai fittségi mérés eredményeit a mérést végző pedagógus – mérésben érintett tanulónként, mérési azonosító alkalmazásával – rögzíti és feltölti a NETFIT-be. A fizikai fittségi mérés tanulót érintő eredményeit a tanuló és a szülő a tanuló mérési azonosítójának felhasználásával megismerheti.

44/C. § (1) A központi költségvetésből vagy európai uniós forrásból megszervezett külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából a Tempus Közalapítvány informatikai alapú nyilvántartást vezet (a továbbiakban: tanulmányutak nyilvántartása).

(2) A tanulmányutak nyilvántartása az alábbi adatokat tartalmazza:

- a) a tanuló nevét,
- b) a tanuló oktatási azonosító számát,
- c) a tanuló anyja születési nevét,
- d) a tanuló születési helyét és idejét,
- e) a tanuló állampolgárságát,
- f) a tanuló nemét,
- g) a tanuló nevelési-oktatási intézményének nevét, oktatási azonosító számát,
- h) a tanuló tanulói jogviszonyát megalapozó köznevelési alapfeladatot,
- i) a tanulónevelés-oktatásának helyét,
- j) a tanuló évfolyamát,
- k) azt, hogy a tanuló hányadik évfolyamon, mely országban vett részt külföldi tanulmányúton,
- l) kiskorú tanuló esetén a külföldi tanulmányúthoz történő szülői hozzájárulási nyilatkozatot,
- m) a tanuló nyelvi szintjét igazoló iskolai ajánlást,
- n) a választott külföldi fogadó intézmény, gazdálkodó szervezet nevét,
- o) az utasbiztosítás szerződésszámát,
- p) a támogatói szerződés számát,
- q) egyéni pályázat esetén a tanuló fizetési számlaszámát.
- r) a tanuló sajátos nevelési igényére vonatkozó adatokat.

(3) A (2) bekezdés a)–f) pontjában meghatározott adatokat a központi költségvetésből vagy európai uniós forrásból megszervezett külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából a Tempus Közalapítvány a KIR részére továbbítja.

(4) A külföldi tanulmányútra irányuló egyéni pályázat esetén a (2) bekezdés a)–b) és g)–r) pontjában szereplő adatokat a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő, csoportos pályázat esetén a (2) bekezdés a)–b) és g)–p) és r) pontjában szereplő adatokat a nevelési-oktatási intézmény szolgáltatja a Tempus Közalapítvány számára.

(5) A nyilvántartás adatai az adatfelvételtől a tanulói jogviszony megszűnéséig kezelhetők.”

„45. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A szülő kérelmét az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottság rendelhető ki. Ha a szakértői bizottság a szülői kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben történő részvételét javasolja, a szülői kérelem benyújtására nincs szükség. Ha a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmére engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kora előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését. A bíróság eljárására alkalmazni kell a (6b)–(6f) bekezdésében foglaltakat.”

„45. § (6) A felmentést engedélyező szerv dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének egyéni munkarend keretében tehet eleget. Az eljárás során a felmentést engedélyező szerv megkeresheti a gyámhatóságot, a gyermekjóléti szolgálatot, az iskolaigazgatót, gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén a gyermekvédelmi gyámot. Az eljárásban a függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról.

(6a) Ha az egyéni munkarendben tanuló neki felróható okból két alkalommal nem jelenik meg az osztályozó vizsgán, vagy két alkalommal nem teljesíti a tanulmányi követelményeket, az iskola igazgatója értesíti a felmentést engedélyező szervet, és a tanuló a következő félévtől csak iskolába járással teljesítheti a tankötelezettségét.

(6b) A (2) és (6) bekezdésben foglalt döntés ellen közigazgatási pert a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.

(6c) A bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül intézkedik a tárgyalási határnapnak a keresetlevél bírósághoz való érkezésétől számított harminc napon belüli időpontra történő kitűzéséről, kivéve, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek.

(6d) A perben egyesbíró jár el első fokon. Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az egyesbíró a perben a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el.

(6e) A bíróság a keresetlevelet, a keresetlevél bírósághoz történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, a határozatát ugyanezen határidőn belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti.

(6f) A perben nem lehet alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 148. §-a szerinti ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezéseket.”

„45. § (8) A hivatal gondoskodik az óvodai nevelésben részvételre kötelezettek és a tankötelesek nyilvántartásáról, a nyilvántartásból adatot közöl a területileg illetékes kötelező felvételt biztosító óvodák, iskolák fenntartói számára. A felmentést engedélyező szerv hivatalból, valamint a hivatal jelzése alapján elrendeli és felügyeli az óvodába járási kötelezettség és a tankötelezettség teljesítését.”

„80. § (3) Az országos méréshez, értékeléshez központilag elkészített, mérési azonosítóval ellátott dokumentum alkalmazható, amelyen nem szerepelhet olyan adat, amelyből a kitöltő tanuló azonosítható. A tanulói teljesítmény mérése, értékelése céljából az országos mérés, értékelés során keletkezett, a tanulók teljesítményének értékelésével kapcsolatos adatok feldolgozhatók, és e célból a mérési azonosítóval ellátott dokumentumok átadhatók a hivatal részére. A hivatal az átadott adatokat az Onyvtv. szerint, az annak 1. melléklet VI. alcímében meghatározott informatikai rendszerben kezeli.”

„90. § (1) Magyarország területén külföldi nevelési-oktatási intézmény akkor működhet, akkor adhat ki külföldi bizonyítványt, ha abban az államban, ahonnan származik, az intézményt nevelési-oktatási intézménynek,

az általa kiadott bizonyítványt pedig az ilyen nevelési-oktatási intézménynek megfelelő bizonyítványnak jogszerűen elismerik, és az elismerést hitelt érdemlően bizonyították, feltéve, hogy az intézmény működése nem ellentétes az Alaptörvényben foglaltakkal. E rendelkezéseket a nemzetközi iskolák tekintetében is alkalmazni kell azzal az eltéréssel, hogy az elismerést az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezetnek kell kiadnia. A külföldi nevelési-oktatási intézményt az oktatásért felelős miniszter – az intézmény fenntartójának kérelme alapján – nyilvántartásba veszi és engedélyezi a működését. Ha az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezet csak már működő intézmény számára ad ki elismerést, a nemzetközi óvoda, iskola számára ideiglenes működési engedély adható, amelynek feltétele az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezet által az akkreditációs eljárás megindításáról szóló igazolás kiállítása.”

„51/A. A tankönyvellátás

93/A. § (1) Ezen alcím rendelkezéseit kell alkalmazni

a) a Magyarország területén működő iskolákban, ide nem értve az oktatásért felelős miniszter engedélye alapján a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet oktatási programja alapján folyó oktatást megvalósító iskolákban,

b) a (2) és (3) bekezdésben meghatározott feladatok végrehajtásában közreműködőkre, természetes és jogi személyekre.

(2) A tankönyvellátás állami feladat. A tankönyvellátás rendszerének működtetéséért az oktatásért felelős miniszter felelős.

(3) Az oktatásért felelős miniszter az iskolában alkalmazott tankönyvek

a) tankönyvvé nyilvánításával és a tankönyvjegyzékre történő felvételével kapcsolatos feladatait a hivatal által,

b) fejlesztésével és kiadásával kapcsolatos feladatokat az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv működtetésével,

c) előállításával, valamint az iskolai tankönyvrendelés lebonyolításával kapcsolatos feladatokat a Kormány rendeletében kijelölt, az állam százszázalékos tulajdonában álló, nonprofit gazdasági társaság (a továbbiakban: könyvtárellátó) közreműködésével

látja el.

93/B. § (1) A könyv, a szótár, a szöveggyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkatankönyv, a munkafüzet, a feladatgyűjtemény, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó – az e törvényben és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárásban – tankönyvvé nyilvánítható.

(2) A tankönyvvé nyilvánításról és a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről a hivatal, a szakképzési tankönyvek tekintetében a szakképesítésért felelős miniszter dönt. A szakképesítésért felelős miniszter ezt a jogát az iránymutatás alatt álló államigazgatási szervre vagy a miniszterrel kötött megállapodás alapján a hivatalra átruházhatja.

(3) Tankönyvvé nyilvánítási kérelmet

a) közismereti tankönyv vonatkozásában

aa) az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv,

ab) a 93/D. § (2) bekezdése szerinti nyilvános felhívás alapján az oktatásért felelős miniszter által kiválasztott könyv esetén a könyvkiadást folytató jogi személy,

ac) bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye,

b) szakképzési tankönyv vonatkozásában

ba) könyvkiadást folytató jogi személy,

bb) bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye nyújthat be.

(4) A tankönyvvé nyilvánítási eljárásban az ügyintézési határidő három hónap.

(5) A tankönyvvé nyilvánítási eljárásban az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról.

93/C. § (1) A tankönyvjegyzéket a hivatal vezeti. A hivatal

a) a 93/B. § (3) bekezdésben meghatározottak kérelme, vagy

b) a szakképesítésért felelős miniszter döntése

alapján veszi fel a tankönyvet a tankönyvjegyzékre. Ha az eljárásban szakértői vélemény beszerzése szükséges, akkor az a Kormány rendeletében kijelölt testülettől kérhető.

(2) A digitális tananyag a tankönyvjegyzékre tartós tankönyvként nem vehető fel.

(3) A tankönyvjegyzék

a) bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanként, b) szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.

(4) A (3) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni a szótár, a szöveggyűjtemény, a feladatgyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkafüzet, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó és az idegen nyelvi tankönyvek tekintetében, továbbá akkor, ha bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívására készít tankönyvet.

93/D. § (1) Az oktatásért felelős miniszter által, a közismereti tankönyvekre és az oktatásért felelős miniszter mint szakképesítésért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképzésekre vonatkozó szakképzési tankönyvekre kiterjedően elkészített tankönyvfejlesztési terv végrehajtásában az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv közreműködik, ennek keretében

a) elkészíti az új fejlesztésű tankönyvek engedélyezett szerkesztett elektronikus kiadványát, és

b) kiadói feladatokat lát el.

(2) Nyilvános felhívást tehet közzé

a) az oktatásért felelős miniszter a Kormány által rendeletben kijelölt testület véleményének kikérésével közismereti tankönyv fejlesztésére, nemzetiségi nevelést-oktatást érintő közismereti tankönyv esetén az Országos Nemzetiségi Tanács egyetértésével,

b) a szakképesítésért felelős miniszter szakképzési tankönyv fejlesztésére.

(3) Az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívás eredményeképpen elkészített, és a Kormány által kijelölt testület véleményének kikérését követően kiválasztott könyvekre vonatkozóan – kérelemre, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott, a tankönyvvé nyilvánítási eljárásra vonatkozó tartalmi és formai követelmények teljesülése esetén – a hivatal lefolytatja a tankönyvvé nyilvánítási eljárást.

93/E. § (1) Az iskola az iskolai tankönyvrendelés keretében a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz kizárólag a tankönyvjegyzéken szereplő tankönyvek közül választhat.

(2) A tankönyvek országos megrendelését, beszerzését és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezését, a tankönyvek vételárának beszedését az állam a könyvtárellátó útján látja el. A könyvtárellátó végzi el az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv által kiadott tankönyvek engedélyezett sokszorosítását, valamint e tankönyvekkel kapcsolatos készletraktározási és kereskedelmi feladatokat.

(3) A könyvtárellátó

a) a tankönyvellátás során úgy köteles eljárni, hogy azzal országos szinten a tankönyvellátás leggazdaságosabb megvalósítását biztosítsa,

b) biztosítja, hogy a tanuló legfeljebb a tankönyvjegyzékben feltüntetett legmagasabb fogyasztói áron (a továbbiakban: iskolai terjesztési ár) jusson hozzá a tankönyvhöz azzal, hogy az iskolai terjesztési ár tartalmazza az általános forgalmi adó összegét is,

c) gondoskodik arról, hogy az iskolában alkalmazott tankönyvek az iskola tanulói részére az egész tanév során megvásárolhatók legyenek.

(4) A könyvtárellátónak nem lehet vezető tisztségviselője, felügyelőbizottsági tagja, könyvvizsgálója az a személy, aki

a) más tankönyvkiadással, -terjesztéssel foglalkozó természetes személy, vagy jogi személy vezetője, munkavállalója, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti hozzátartozója,

b) az a) pontban meghatározott szervezetben tagsági jogokat megtestesítő vagyoni joggal rendelkezik, vagy részt vesz az ügyvezetésében, felügyelő bizottságában.

(5) Az iskola a tankönyveket – jogszabályban meghatározottak szerint, elektronikus formában – a könyvtárellátó felületén keresztül rendeli meg. A könyvtárellátó számára az iskola a tankönyvrendeléssel kapcsolatos, alábbi személyes adatokat adja át:

a) a tanuló neve,

b) a tanuló oktatási azonosító száma,

c) a tanuló törvényes képviselőjének neve,

d) a törvényes képviselő vagy a nagykorú tanuló lakcíme,

- e) a tanuló iskolájának neve, OM azonosítója,
- f) a tanuló évfolyamának, osztályának megjelölése,
- g) a tanuló részére az iskolai tankönyvellátás keretében megrendelt, megvásárolt tankönyvek címe,
- h) a tanuló nemzetiségének megjelölése, amennyiben a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló jogszabályban meghatározott nyilatkozattal vesz részt a nemzetiségi nevelés-oktatásban.

(6) Az iskola átadja a könyvtárellátónak a tankönyvek tanulóra, évfolyamra, tantárgyra lebontott címlistáját.

(7) Az (5) és (6) bekezdés alapján átadott személyes adatokat a könyvtárellátó kizárólag a tankönyvjegyzékben meghatározott áron történő tankönyvvásárláshoz való jogosultság megállapítása céljából kezeli.

93/F. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni

a) a térítésmentes tankönyvek, valamint

b) a (4) bekezdésben meghatározott tankönyvek

iskolai beszerzéséhez (a továbbiakban: ingyenes iskolai tankönyvellátás) biztosított állami támogatás (a továbbiakban: tankönyvtámogatás) fedezetét.

(2) A tankönyvtámogatás felhasználható

a) a tanulói tankönyvvásárlás költségeinek átvállalására és csökkentésére, továbbá az iskolai tankönyvrendelés teljesítésére, valamint

b) ha az iskolában a nevelő és oktató munkához részben vagy egészben nem alkalmaznak tankönyvet, készségfejlesztő iskolai nevelés-oktatáshoz és a fejlesztő nevelés-oktatáshoz a pedagógiai programban foglaltak megvalósítását szolgáló, a tankönyvjegyzéken nem szereplő könyvek, munkafüzetek, feladatlapok, digitális ismerethordozók beszerzésére, a szakmai munkaközösség és az iskolai szülői szervezet egyetértésével.

(3) A tankönyvtámogatás összegét – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározottak szerint – az iskola fenntartója útján kell eljuttatni az iskolához.

(4) Az ingyenes iskolai tankönyvellátással nem érintett iskolai évfolyamokon, továbbá az (1) bekezdés b) pontja tekintetében az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy – az iskolától történő tankönyvkölcsönzés, napköziben, tanulószobában elhelyezett tankönyvek igénybevétele, használt tankönyvek biztosítása, illetve tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzügyi támogatás útján – a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki

a) tartósan beteg,

b) a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrumzavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd,

c) három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él,

d) nagykorú, és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult,

e) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, vagy

f) a gyermekvédelmi gondoskodás keretében nevelésbe vett vagy utógondozói ellátásban részesül

a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre (a továbbiakban: normatív kedvezmény). A nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben ideiglenes hatállyal elhelyezett tanuló után nem vehető igénybe a normatív kedvezmény.

(5) A normatív kedvezményre való jogosultság szempontjából az érintett személyt a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény II. Fejezete alapján kell tartósan beteg, súlyosan fogyatékos, három- vagy többgyermekes családban élő, nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosultnak – kivéve, ha az iskoláztatási támogatásra való jogosultság a legmagasabb életkor elérése miatt szűnt meg – minősíteni."

„94. § (4) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy [...]

g) az intézményvezetői megbízás iskolai végzettséggel, szakképzettséggel kapcsolatos és egyéb részletes feltételeit, a pedagógusok előmeneteli rendszerét, az egyes fokozatokba történő besoroláshoz szükséges követelményeket, a minősítő vizsgát és a minősítési eljárást lefolytató bizottság működését, a szakmai kritériumokra vonatkozó részletes rendelkezéseket, a minősítő vizsga és a minősítési eljárások során adható minősítések feltételeit, a minősítésekhez kapcsolódó fokozatokhoz és ezen belül az egyes fizetési kategóriákhoz tartozó illetményt, az illetményeltérítés alapjául szolgáló kompetencia- és teljesítményalapú értékelési rendszert, valamint az ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel a 8. mellékletben meghatározott keretek között az illetménypótlék, az intézmény vezetői részére járó további pótlék, a munkavégzés sajátos körülményeire tekintettel

az e törvényben meghatározottaknál magasabb mértékű pótlék, keresetkiegészítés és a jutalom megállapításának részletes szabályait, a megismételt minősítő vizsga és minősítési eljárások költségét, valamint a minősítési-, megújítási díj mértékét, befizetésének szabályait, a neveléssel-oktatással lekötött munkaidő számítása szempontjából egyes intézménytípusokban alapul veendő egy tanóra, foglalkozás időtartamát, a kollégiumi nevelőtáncár által a neveléssel-oktatással lekötött munkaidejében ellátható, az iskolai vagy kollégiumi foglalkozáson részt nem vevő tanulók folyamatos pedagógiai felügyeletébe tartozó egyes feladatokat, a nevelési-oktatási intézményekben elrendelhető rendkívüli munkavégzés, ügyelet és készenlét elrendelésének feltételeit, az ügyelet és az ügyelet alatt elrendelt munkavégzés díjazását is magában foglaló átalánydíjazás megállapításának szabályait és mértékét, a nevelés-oktatást előkészítő, nevelés-oktatással összefüggő egyéb feladatok körét, az eseti helyettesítésnek minősülő helyettesítést, az alkotói szabadság igénybevételének részletes szabályait, a pedagógusok munkaideje beosztásának szabályait, a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak, valamint a gazdasági, ügyviteli, műszaki, kiegészítő és más, nem pedagógus-munkakörben alkalmazottak besorolásához szükséges követelményeket, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, tanulók szülei iskolai végzettséggel összefüggő önkéntes nyilatkozatának kérdéseit, valamint az igazgatótanács munkáltatói jogosítványait, [...] rendeletben állapítsa meg.”

„94. § (4h) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az egyéni munkarenddel kapcsolatosan eljáró, felmentést engedélyező szervet rendeletben jelölje ki.”

„99/J. § E törvénynek a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel megállapított

- a) 45. § (5) bekezdésének hatálybalépését megelőző napon magántanulói jogviszonyban álló tanuló magántanulói jogviszonyának egyéni munkarendre történő módosítását a Kormány által kijelölt hatóság a hatálybalépéstől számított egy éven belül felülvizsgálja,
- b) 62. § (4) bekezdését a hatálybalépését követően benyújtott kérelmekre kell alkalmazni.”

„99/K. § (1) A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény hatálybalépését követő 1 éven belül a 9. § (10) bekezdése szerinti hálózat, szervezet, illetve fenntartó köteles felülvizsgálni a kerettantervet annak érdekében, hogy az megfeleljen a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel módosított 9. § (9a) bekezdésében foglaltaknak, és a kerettanterv módosításának jóváhagyását kérelmezni. Ennek elmulasztása esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

(2) A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel módosított 9. § (9a) bekezdésében foglaltakat a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő működési engedélyezési eljárásokban is alkalmazni kell. Ha az e bekezdésben foglaltak alapján a kerettanterv vagy a működési engedély iránti kérelem módosítása szükséges, akkor az ügy ügyintézési határideje 45 nappal meghosszabbodik.”

III.

- [46] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alkotmánybíróság ezért mindenekelőtt megállapította, hogy az ötvenhat országgyűlési képviselő által benyújtott indítványt az Alaptörvény idézett rendelkezésének megfelelően, az eljárás kezdeményezésére jogosultak terjesztették elő.
- [47] Az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapozza meg.

- [48] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdés szerinti követelményeknek megfelelő indítványt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz.
- [49] 2.1. A kérelem megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Tartalmazza továbbá az indítvány az eljárás megindításának indokait, megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályt, illetve annak egyes rendelkezéseit és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit.
- [50] 2.2. Az indítvány a határozott kérelem követelményének azonban csak részben tesz eleget. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának megfelelően a kérelem akkor határozott, ha tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [51] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Módtv. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványi elem nem felel meg a határozott kérelem követelményének, ugyanis csupán általánosságban, konkrét rendelkezésekhez köthető, alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül állítja a felkészülési idő, a normavilágosság, a jogbiztonság és a szülői jogok sérelmét.
- [52] Az indítvány ugyancsak nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Nkt. 4. § 6a. pontjával, 8. § (2b)–(2c) bekezdéseivel, 23. § (9) bekezdésével, 25. § (6) bekezdésével, 35/B. § (3) bekezdésével, 45. § (8)–(9) bekezdéseivel, 67. § (1) és (8) bekezdésével, 68. § (1) bekezdésével, 70. § (2) bekezdés j) pontjával, 80. § (3) bekezdésével, 83. § (3) bekezdésével, 90. § (1) bekezdésével, 93/A–93/F. §-aival, 94. § (4g) és (4h) bekezdéseivel, a 99/J. §-ával, valamint a Módtv. 32. és 33. §-aival összefüggésben. Az Alkotmánybíróság éppen ezen indítványi elemek vizsgálatát az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [53] 2.3. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az Nkt. 67. § (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozók az alaptörvény-ellenességet egyebek között azért állították, mert „mindaddig, ameddig az érintett kormányrendelet meg nem jelenik”, nem lehet megállapítani, hogy mely feltételek szükségesek az intézményvezetői megbízáshoz. Az indítványozók állításával ellentétben azonban az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet 13. §-a 2019. szeptember 1-jei hatállyal rendelkezett az intézményvezetői kinevezés feltételéről, mely már az indítvány benyújtásakor is hatályban volt.
- [54] 3. Az indítványozók az Nkt. 9. § (9a) bekezdésével, valamint 99/K. §-ával összefüggésben három dolgot sérelmeztek. Egyrészt a kellő felkészülési idő hiányát, a jogszabályban biztosított egyéves határidő ugyanis meglátásuk szerint az alternatív iskolák esetében nem elegendő a kerettanterv elkészítésére. Másrészt diszkriminatívknak találják, hogy a tananyag két félévre bontását a jogalkotó csak az alternatív iskolák esetében követeli meg, harmadrészt pedig álláspontjuk szerint a visszaható hatály tilalmába ütközik azon rendelkezés, hogy az Nkt. 9. § (9a) bekezdését a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. A gyakorlatban az indítvány szerint ez azzal a következménnyel járhat, hogy egyes iskolák 2019. szeptember 1. napján nem kezdenek meg a működésüket. 2019. szeptember 18. napján érkezett beadványukban azonban ilyen intézményt nem jelöltek meg.
- [55] Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvénnyel többek között az Nkt. számos rendelkezését is módosította. A módosítás következtében az Nkt. 9. § (9a) bekezdése, valamint 99/K. §-a is jelentősen megváltozott 2020. január 1-jei hatállyal, az új rendelkezésből az egyéves határidő, valamint a tanterv két félévre bontásának kötelezettsége is kikerült.
- [56] Az Abtv. 64. § e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha annak érdemi vizsgálata során megállapítja – a 25–27. §-ban foglalt eljárások kivételével – a vizsgált jogszabály hatályvesztését. Az Nkt. 9. § (9a) bekezdésének, valamint 99/K. §-ának az indítványozók által sérelmezett tartalma a fentiek szerint hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezés, így annak az Alkotmánybíróság általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet visszautasította {hasonlóan: 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [24]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre kivételesen hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is kiterjedhet, ha az konkrét ügyben még alkalmazandó. Az absztrakt utólagos normakontroll

roll-eljárásban már nem vizsgálható jogszabályi rendelkezés alkalmazása kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdések, alapjogsérelmek tehát az egyedi érintettség igazolása mellett az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerinti eljárásokban kezdeményezhetők. Hasonlóan, az egyedi ügyben történt alkalmazás esetén az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés lehetősége is rendelkezésre áll abban az esetben, ha a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén konkrét – az Alaptörvényben biztosított – jog sérelme merül fel.

- [58] 4. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítványozóknak jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére nincs jogosultságuk. Az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható egyik lehetséges jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására az indítványozók nem jogosultak [az utólagos normakontroll-eljárásra: 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [20]]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor [figyelemmel részben az indítvánnyal támadott rendelkezésekre, a 9/2019. (III. 22.) AB határozat rendelkező részére, a Módtv. indokolására, valamint az államtitkár válaszára] jelen ügyben az indítványozók által állított okból nem látta indokát ezen jogkövetkezmény hivatalbóli alkalmazásának.

IV.

- [59] Az indítvány részben megalapozott.
- [60] Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálatát megelőzően elsőként áttekintette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos korábbi, jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns gyakorlatát.
- [61] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó elv a kellő felkészülési idő biztosítása, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a Jat. 2. § (3) bekezdése is.
- [62] A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratok ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]]. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg [3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]]. Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni [24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [63] Ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotásra vonatkozó gyakorlatát a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]]. A jogbiztonság teremt meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]].

A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]]. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg.” (Indokolás [49]–[51])

V.

- [64] 1. Az Alaptörvény nagy hangsúlyt helyez a család intézményének védelmére. Már a Nemzeti Hitvallás is hitet tesz a család értéke mellett („[v]alljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet”), míg az L cikk rögzíti a család védelmét, a gyermekvállalás támogatását. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény szerint a család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása, olyan önálló közösség, amely erkölcsi alapokon nyugszik. A család, és a családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest, továbbá harmonikusan működő családok nélkül nincs jól működő társadalom. Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (2) bekezdés biztosítja a szülők számára a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (3) bekezdés értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, mely kötelezettség magában foglalja a gyermekük taníttatását is.
- [65] Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött alkotmányozói indokolás szerint a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges „védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli. Ezzel összefüggésben a Javaslat a szülők jogaként határozza meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztását és egyben kötelezettségükkel teszi a kiskorú gyermekükről való gondoskodást, ideértve a tanköteles gyermekük taníttatását is.”
- [66] Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, melynek biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége. A szülők neveléshez való joga két irányból is korlátozott: egyfelől a gyermeküknek adandó nevelés megválasztása során a szülők nem élveznek korlátlan szabadságot, és a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja az Alaptörvény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban áll, azaz a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Másfelől pedig a szülők neveléshez való jogának korlátja a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettség, mely magában foglalja a gyermek taníttatásának kötelezettségét is. A szülők nevelési jogának tartalmát az Alkotmánybíróság a 995/B/1990. AB határozatban akként határozta meg, hogy “a szülők maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be.” (ABH 1993, 515, 527)
- [67] Miközben tehát az Alaptörvény maga is rögzíti a szülők neveléshez való jogát, egyben azt is elismeri, hogy a gyermek nevelésének nem csupán egyetlen helyes módja létezik, hanem a több, adott esetben egyaránt helyes nevelési módszer közül kell a szülőnek a gyermekére tekintettel választania. Ezen választási szabadság általános és abszolút korlátja ugyanakkor a gyermek taníttatásának kötelezettsége, mely vonatkozásban

az Alaptörvény nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles, azaz a törvényben meghatározott életkort elért és iskolaérett gyermekek esetében. A tankötelezettség teljesítésének módja tekintetében azonban a szülők neveléshez való joga ugyancsak érvényesül: így különösen (a jogszabályi kereteken belül) megválaszthatják a gyermekük számára legjobbnak tartott oktatási intézményt, választhatnak az etika és a hit- és erkölcsstan oktatása között, vagy akár egyéni munkarendet kérelmezhetnek gyermekük számára.

- [68] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi egyebek között a gyermekeket is, akik (a nőkhöz, idősekhez és fogyatékossgal élőkhez hasonlóan) különleges gondoskodásra szorulnak és külön védelmet igényelnek. A részben a XV. cikk (5) bekezdésén, részben a XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló állami intézményvédelmi kötelezettség ugyanakkor csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségéhez képest. Az állam feladata egyfelől a megfelelő intézményrendszer kialakítása és működtetése (ideértve a bölcsődei, óvodai, iskolai intézményeket éppúgy, mint a megfelelő egészségügyi ellátórendszert), másfelől a szülők gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelési döntéseinek meghozatalához szükséges szakmai támogatás biztosítása (például a pedagógiai szakszolgálatok szakértői vizsgálatai és más hasonló intézmények révén), harmadfelől pedig annak biztosítása, hogy amennyiben a szülő egyedi esetekben elmulasztja a neveléshez való jogának gyakorlását, vagy azt nyilvánvalóan nem az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdése szerinti korlátokra tekintettel gyakorolja, a szülő helyébe lépve megtegye azokat az egyedi ügyekben szükséges intézkedéseket, melyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a gyermek legjobb érdeke megfelelően érvényesüljön.
- [69] Mindezekkel összhangban az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Alaptörvény normaszöveg-javaslatának indokolása maga is kifejezetten elismeri a gyermek nevelése során a szülő jogainak elsődlegességét. A 995/B/1990. AB határozat mindezt akként rögzítette, hogy „ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelezettségeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállnia. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra.” (ABH 1993, 515, 528) Mindez tehát azt jelenti, hogy az állam szerepe a gyermek nevelésére vonatkozó döntések meghozatalában csupán másodlagos jellegű: egyrészt a XV. cikk (5) bekezdése alapján köteles a szülőket segíteni a gyermek nevelése során, másrészt köteles a gyermek neveléséhez szükséges megfelelő intézményrendszert és ellátórendszert működtetni (melyek közül maga az Alaptörvény nevesíti a kötelező általános iskolai oktatást), harmadrészt pedig az állam fellépése konkrét, egyedi esetekben csak a szülők gyermek érdekeivel nyilvánvalóan ellentétes döntéseinek korrekciójára, illetőleg a gyermek nevelése szempontjából elengedhetetlenül fontos, a szülő részéről elmaradó döntések pótlására szorítkozhat.
- [70] 2. A szubszidiaritás elve értelmében az állam az egyén személyes autonómiájába tartozó kérdésekben a döntés lehetőségét nem vonhatja el az egyéntől. A gyermeknevelés feladata és felelőssége tehát elsődlegesen a szülőket terheli, az állam feladata pedig a szubszidiaritás elvének megfelelően részben a szülők támogatása-segítése, részben pedig a szülők nevelési tevékenységének korrekciója azokban az egyedi esetekben, ha az a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezet. Miközben a szubszidiaritás elve (és az Alaptörvény egyes, idézett rendelkezései) nem csupán felhatalmazzák, hanem kifejezetten kötelezik is az államot arra, hogy segítse a szülőket a gyermekük nevelése során, ezen állami szerepvállalás sem generálisan, sem pedig egyedi esetekben nem veheti át a szülőktől a nevelés jogát és felelősségét akkor, ha a szülők azt egyébként a gyermek legjobb érdekének megfelelően, az Alaptörvénnyel összhangban gyakorolják.
- [71] 3. Az Alkotmánybíróság korábban már több döntésében is hangsúlyozta, hogy „[a] szülőnek a nevelés megválasztásához való joga [az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerint a szülőknél joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést] – összefüggésben az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésével (gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága) – azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát »[e]lsősorban a szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A szülők választhatnak egészségügyi szolgáltatót, oktatási intézményt, ők dönthetnek arról, hogy milyen világnézeti nevelésben részesüljenek gyermekeik. Az egyes egészségügyi ellátások, a lehetséges alternatívák között is a szülők döntenek.« [39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 481]” (Abh., Indokolás [59]) Ugyanakkor „nem értelmezhető a szülő (2) bekezdésben biztosított nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól” (Abh., Indokolás [43]).

- [72] Az államnak a gyermek jogai védelme érdekében intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn: „Az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszer.” [114/2010. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2010, 579, 582] Ezen intézményvédelmi szerep ugyanakkor a gyermek jogai tekintetében csak kiegészítő jellegű: „a családi védelmet mint belső jogviszonyt kiegészíti (de adott esetben pótolja is) az – objektív intézményvédelmi kötelezettségből fakadó – állami (és a társadalmi) védelem.” (Abh., Indokolás [56])
- [73] Mindezeket az Alkotmánybíróság a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban akként összegezte, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az államnak – ebben a szerepkörében – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia (Indokolás [33]).
- [74] 4. Az Alkotmánybíróság a gyermek legjobb érdekével, illetőleg a szülők neveléshez való jogával, valamint az állami szerepvállalás terjedelmével kapcsolatosan utal a német irányadó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra is. A szülők neveléshez való jogához (*Erziehungsrecht*) kapcsolódik az állam nevelési feladata (*Erziehungsauftrag*), mely utóbbi elsősorban a nevelési jog gyakorlása feletti örökdéssel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket takarja (BVerwG 6 B 65.07). A német szövetségi alkotmánybíróság, a *Bundesverfassungsgericht* korábban (a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatához hasonlóan) azt is elismerte, hogy a tankötelezettség intézménye a szülők nevelési jogának korlátját képezi (1 BvR 1358/09). Az irányadó német alkotmánybírósági gyakorlat szerint a *Grundgesetz* 6. cikk (2) bekezdéséből fakadóan a gyermek gondozása és nevelése a szülők természetes joga, azaz akik a gyermeknek életet adtak, természetesenül készek és kötelesek arra, hogy a gyermek ellátásáért és neveléséért felelősséget vállaljanak (BVerfGE 24, 150). Ezen szülői jogok ugyanakkor ún. „szolgáló emberi jogok”, amelyek a szülőt illetik ugyan meg, azonban azokat a szülők a gyermek érdekében kötelesek gyakorolni (BVerfGE 61, 372). Ennek megfelelően a német alkotmánybírósági gyakorlatból következően a szülői jogok elsősorban nem a szülő személyiségének szabad kibontakozását szolgálják, hanem a gyermek kibontakozásának garanciájaként érvényesülnek. A bajor szövetségi alkotmánybíróság a bajor alkotmány 129. cikk (1) bekezdése alapján pedig úgy foglalt állást, hogy bár a német szülők számára alanyi jogon biztosított az óvodai férőhely a gyermekük számára, azonban a szülők neveléshez való jogának elsőbbsége kizárja, hogy az állam óvodakötelezettséget vezessen be (BayVerfGHE 29, 191, 210). Az óvoda ugyanis nem kötelezettség, hanem a szülők nevelési kötelezettségeit támogató intézményrendszernek minősül (1 BvR 178/97).
- [75] Az irányadó német alkotmánybírósági gyakorlat szerint amikor valamely, a gyermek nevelésével kapcsolatos állami beavatkozás alkotmányosságáról kell döntenet, minden esetben a gyermek legjobb érdekét és az arányosság elvét kell szem előtt tartani, a jogalkotó pedig csak akkor avatkozhat be a szülő nevelési jogába általános tilalmakkal, amennyiben az egyedi intézkedések nem bizonyulnak elégségesnek (BVerfGE 7, 320). Mindez azt jelenti, hogy az általános iskolai nevelést megelőzően az államnak csak akkor kell beavatkoznia, amennyiben a szülő nevelési jogának gyakorlása konkrét, egyedi esetekben a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezet. Ennek megfelelően a német szövetségi alkotmánybírósági gyakorlat is irányadónak tartja a szülő neveléshez jogával való összefüggésben a szubszidiaritás elvét (1 BvR 205/58).
- [76] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül azt is megjegyzi, hogy az Alaptörvény XVI. cikkének korábban említett értelmezése az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, Magyarországot is kötelező Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel is teljes mértékben összhangban áll. A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.” A 18. cikk (2) bekezdése pedig kifejezetten az állami szerepvállalás másodlagosságát hangsúlyozza akkor, amikor azt rögzíti, hogy „a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról”. Az Egyezmény 18. cikke [a szülők kötelezségeit és jogait tartalmazó 5. cikkel, valamint az állam kötelezségeit tartalmazó 3. cikk (2) bekezdésével és 27. cikkével együttesen] egyértelműen előírja, hogy a szülőké az elsődleges felelősség a gyermek legjobb érdekének biztosításában, az államnak pedig megfelelő lépéseket kell tennie

a szülők kötelességteljesítésükben való támogatása érdekében. Az állam ugyanakkor csak abban az esetben veheti át a szülő szerepét a gyermek jogainak és szükségleteinek biztosítása érdekében, ha a szülő nem képes eleget tenni ezen felelősségének.

VI.

- [77] Az Alkotmánybíróság elsőként az Nkt. 8. § (2) bekezdésével, valamint 8. § (2a)–(2c) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta meg.
- [78] 1. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, majd azzal összhangban az Nkt. 2015. augusztus 31. napjáig hatályos rendelkezése hároméves kortól lehetővé tette az óvodai részvételt azzal, hogy abban az évben, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától napi négy órányi kötelező részvételt írt elő.
- [79] Az Nkt. 2015. szeptember 1. napjától kezdődően az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség korhatárát leszállította, napi négy órányi kötelező óvodai foglalkozáson való részvételt írva elő a harmadik életévét betöltött gyermekek számára is azzal, hogy a jegyző a szülők kérelmére – az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével – annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, felmentést adhatott a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete ezt indokolta.
- [80] A kötelező óvodai korhatár leszállítására, valamint a kötelező óvodai nevelés alóli felmentésre vonatkozó, 2015. szeptember 1. napjától hatályos szabályokat a jogalkotó a Módtv. elfogadásával két lépcsőben módosította.
- [81] Az Nkt. 2019. július 26. napjától hatályos rendelkezése [a Módtv. 7. § (1) bekezdése] a korábbi szabályozást annyiban változtatta meg, hogy a felmentés engedélyezésének korhatárát egy évvel leszállította, és annak az évnek az augusztus 31. napjáig tette immáron lehetővé, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti.
- [82] Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 8. § (2) bekezdése [a Módtv. 7. § (2) bekezdése] (a felmentés engedélyezésének korhatárát változatlanul hagyva) a felmentés engedélyezésére vonatkozó eljárásrendet változtatta meg, oly módon, hogy a szülő a tárgyév május 25. napjáig jogosult csak a kérelem benyújtására, a felmentés engedélyezéséről szóló döntést pedig a jegyző, illetőleg a fenntartó helyett a Kormány rendeletében kijelölt szerv hozza meg, az eljárásban szakértőként pedig csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki. Ugyancsak a Módtv. 7. § (2) bekezdése rögzítette a felmentés engedélyezésével kapcsolatos közigazgatási perre vonatkozó, 2020. január 1. napjától hatályos szabályokat [Nkt. 8. § (2a)–(2f) bekezdések]. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók alkotmányjogilag értékelhető indokolást kizárólag a Módtv. 7. § (2) bekezdésével összefüggésben terjesztettek elő, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jelen eljárásban kizárólag ezen rendelkezések [azaz az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezései] alkotmányossági vizsgálatát végezhetette el.
- [83] Az indítvány az Nkt. rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét három okból állítja. Egyfelől az indítványozók úgy ítélték meg, hogy a felmentést engedélyező szerv eljárásrendjének kialakítására a törvény elfogadása és vonatkozó rendelkezésének hatálybalépése (2020. január 1. napja) közötti időszak elégtelen, ezáltal sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelménye. Másfelől az indítványozók álláspontja szerint az óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségére vonatkozó korhatár leszállítása sérti a szülők Alaptörvény XVI. cikke szerinti neveléshez való jogát. Ezzel összefüggésben kérdésként fogalmazták meg, hol húzódik a szülői és az állami felelősség közötti határ. Harmadfelől pedig a felmentési kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezések az indítvány szerint ellentétesek az Alaptörvény XVI. cikkével, illetőleg a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [84] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozók Alaptörvény XVI. cikkének sérelmével kapcsolatos érveit vizsgálta meg.
- [85] Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme érdekében a kötelező óvodai nevelésben való részvétel korhatárának felmentés nélküli leszállítására irányadó szabályozás a szülők neveléshez való jogának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban álló, szükséges és arányos korlátozásának minősíthető-e.

- [86] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülői kötelezettségek között nevesíti a gyermek taníttatásáról való gondoskodást, azonban nem tartalmaz semmilyen előírást az óvodai nevelésre vonatkozóan. A kötelező óvodai nevelésre, illetőleg az ez alóli felmentések és kivételek rendszerére vonatkozó szabályozás ennek megfelelően teljes egészében törvényi alapokon nyugszik. Mindez önmagában is megerősíti {a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.)} tett megállapításokkal, így különösen a szubszidiaritás elvével összhangban}, hogy a tankötelezettség kezdetét megelőzően az államnak legfeljebb arra lehet joga, hogy kivételesen és kizárólag a gyermek legjobb érdekének biztosítása érdekében korlátozza a szülő neveléshez való jogát akkor, ha a szülő döntése és a gyermek legjobb érdeke egymással ellentétben állnak.
- [87] 2.1. Ahogyan arra az Abh. is rámutatott, az óvodai nevelés „általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez” (Indokolás [43]). A Módtv. indokolása is rögzíti, hogy „[társadalmi érdek és cél, hogy a 3., illetve 6. életév betöltésével a gyermekek minél nagyobb része kezdje meg az óvodai nevelésben illetve az iskolai oktatásban való részvételét. Különösen fontos ez az óvodában, mely fokozatosan, de különösen az utolsó évben az iskolai nevelés-oktatásra készít fel.” Tekintettel arra, hogy az óvodai nevelés intézménye hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja, ezért az az intézkedés, mely annak előmozdítását szolgálja, hogy valamennyi gyermek az iskolai tanulmányainak megkezdése előtt részt vegyen óvodai nevelésben, alkotmányjogi értelemben szükséges eszköz a szülők gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához való jogának korlátozásához.
- [88] 2.2. A korlátozás arányosságának vizsgálatakor (az Abh. megállapításaival egyezően) fokozottan figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy az Alaptörvény és a jogrendszer egésze rendkívül hangsúlyos szerepet biztosít a családnak. Ha a szülő elsődleges élethivatásának tekinti a gyermek nevelését, és szeretné, hogy a gyermek fejlődésének első időszakában teljes egészében a családban nevelkedjék, az erre vonatkozó joga csak erős alkotmányjogi indokkal korlátozható.
- [89] Az állami beavatkozás jogalapja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogának érvényesítése, ez pedig kizárólag az ő konkrét személyes viszonyaiban, az őt egyénileg és személyesen érintő kérdésekben (és nem pedig általános jelleggel) fordulhat elő. Az általános jogszabályi rendelkezéseknek ezért mindig lehetőséget kell biztosítaniuk az egyéni szempontok érvényesítésére, azaz az egyedi, a gyermek legjobb érdekét érvényre juttató döntések meghozatalára, mely alól csak az olyan nyilvánvalóan kivételes esetek jelenthetnek kivételt, mint az iskolai nevelés-oktatásra felkészítő utolsó óvodai év. Az állami beavatkozás arányosságának megítélésénél a gyermek személye, illetve egyéni körülményeinek figyelembevétele az alapvető jogok és az Alaptörvény értékrendszerének érvényesítéséhez nélkülözhetetlen.
- [90] A fentiekkel teljes összhangban az esetleges felmentés fontosságát az államtitkári válasz is hangsúlyozza. Rögzíti, hogy „minden gyermek esetében – akár hátrányos helyzetűnek minősül, akár nem – a szabályozásnak egységesen kell biztosítania az óvodáztatási kötelezettség teljesítésének a gyermek érdekét szolgáló betartását, az esetleges mentesítés lehetővé tételét”.
- [91] Az óvodai nevelés alkotmányos kereteit illetően egyértelmű jogi állásfoglalást teremtett az Abh., zsinórmértékül szolgálva jelen módosítás szükségességének és arányosságának vizsgálatánál is. Hangsúlyozta, hogy a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség ENSZ-beli értelmezése szerint „a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban, de nem kizárólagosan a szülőkre hárul, ezért az állam is, és a társadalom is együttes felelősséget visel” (Abh., Indokolás [44]).
- [92] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az Alaptörvény L cikk (2) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése alapján az államnak a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevéleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [93] Az Alkotmánybíróság az óvodai nevelés szükségességének (azaz a szülő neveléshez való joga korlátozása arányosságának) vizsgálata során az Abh.-ban e tekintetében lefektetett elveket követve megerősíti, hogy “[a] gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében, testi és szellemi fejlődésének biztosításával, hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja. Habár ez egy-egy szülő gyermeke nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja – így a közösségi

nevelést egészében elutasító nevelési elveket valló, az óvodai nevelés kezdetét korainak tartó, vagy olyan szülő esetében, aki az adott nevelési intézmények helyett más keretek között képzelne el a gyermeke szocializálását –, a vázolt és az Óvodai nevelés országos alapprogramjában részletesen kifejtett célok elérése azonban szükségessé teszi az óvodai nevelést.” (Abh., Indokolás [40]) Az Alkotmánybíróság itt jegyzi meg, hogy az alprogram szerint az óvodai nevelés alapelveit meghatározó olyan sarokkövek, mint a szeretetteljes gondoskodás és különleges védelem, a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítése, mind olyan feladatok, amelyek családi környezetben biztosíthatók a legteljesebben, e körben az óvoda a szülők mellett csak kiegészítő szerepet kaphat.

- [94] Az óvodai nevelés utolsó évére vonatkozóan tehát az állam (az Abh. megállapításaival összhangban) jogosult (de még ekkor sem köteles) olyan, a kötelező óvodai nevelés alól kivételt (felmentést) nem engedélyező szabályozást alkotni, mely valamennyi gyermek számára kötelezővé teszi az óvodai nevelésben történő részvételt; az iskolai tanulmányokra való felkészülés biztosítását az Alkotmánybíróság olyan kivételes indokként ismerte el, mely még a felmentés lehetőségének teljes kizárása esetében is a szülők neveléshez való jogának arányos korlátozásának minősült.
- [95] Az Abh. az Nkt. korábban hatályos szabályozása arányosságának vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z Nkt. korábban hatályos rendelkezése, bár a hároméves korhatárt főszabállyá teszi, alkalmazása alól kivételt enged: a szülő kérésére az ötödik életév betöltéséig széles körben lehetőséget ad a felmentésre. [...] A napi négy órás foglalkozás általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez. A szülő gyermekkel való foglalkozását, nevelési elveit nem gátolja, nem sérti, ellenkezőleg, kiegészíti a közösségben történő nevelés. Amennyiben pedig a gyermek különös érdeke, a családi körülmények indokolják, mód van a felmentésre.” (Abh., Indokolás [42]–[43])
- [96] Az Abh. a korábbi szabályozás arányosságát tehát két okból látta biztosítottnak. Egyrészt különös jelentőséget tulajdonított az iskolai nevelést megelőző, iskolára előkészítő évnak, amelyet a gyermekek megfelelő szocializációja céljából mindenképpen célszerű óvodai környezetben eltölteni. Ezt a megközelítést a Módtv. indokolása, illetőleg maga az Nkt. 8. § (1) bekezdése is kifejezetten megerősíti, amikor azt rögzíti, hogy az óvodai nevelés „különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készít fel”. Másrészt az iskola-előkészítő évet megelőzően széles körű felmentési lehetőséget látott biztosítottnak azon gyermekek számára, akiknek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja.
- [97] Jelen esetben a szabályozás ugyanakkor további egy évvel terjesztette ki a kötelező óvodai nevelés intézményét, kizárva a felmentés lehetőségét még azokban az esetekben is, amikor a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete ezt bármilyen okból indokolná. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének ezen módosítása az óvodai nevelés utolsó előtti évét a szabályozás (a felmentés engedélyezése) szempontjából az utolsó évvel tette azonossá, miközben maga a Módtv. indokolása és az Nkt. 8. § (1) bekezdése is kifejezetten azt rögzíti, hogy az általános iskolai tanulmányokra való felkészülés szempontjából az utolsó év tekinthető különösen fontosnak. A Módtv. indokolása ennek megfelelően semmilyen érvet nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen szakmai szempontok alapján határozott úgy a jogalkotó, hogy szükséges az óvodai nevelés alóli felmentésre vonatkozó életkori korlát leszállítása. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy az utolsó óvodai nevelési évre vonatkozó felmentési lehetőség kizárása már eddig is példa nélküli kivételnek minősült a magyar oktatási rendszerben: az Nkt. 45. § (5) bekezdése ugyanis a tanuló egyéni adottságára és sajátos helyzetére tekintettel az általános iskolai oktatás teljes időszakában lehetővé teszi az egyéni munkarend engedélyezését, és ezáltal a felmentést a rendszeres intézménylátogatás alól.
- [98] Az Alkotmánybíróság rámutat: az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti felmentés minden esetben a gyermek jogos érdekének szem előtt tartásával, az óvodavezető, illetőleg a védőnő bevonásával megszülető, kizárólag szakmai szempontokat (a gyermek egyéni érdekeit, képességeit és körülményeit) figyelembe vevő döntés, melynek meghozatala során a hatóságoknak abból a vélelemből kell kiindulniuk, hogy a szülő által kért felmentés szolgálja a gyermek legjobb érdekét, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Ennek megfelelően a felmentés engedélyezésére vonatkozó életkori korlát leszállítása éppen azon gyermekeket, illetőleg szüleiket zárta el az óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségétől, ahol a felmentés a gyermek körülményeire és képességeire tekintettel indokolt volt.
- [99] Az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette: „a szülői jogosultságok nem korlátlanok, a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga korlátozza azokat [...]. A szülőnek a nevelés megválasztásával kapcsolatos joga tehát nem egyenlő azzal, hogy ezáltal

a gyermek egyáltalán ne vegyen részt intézményes nevelésben, oktatásban.” Maga az államtitkár is utal az Abh.-ra, mely szerint az Alaptörvény XVI. cikke „az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa” (Indokolás [27]). Az államtitkár utalt továbbá az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Korm. rendelet), ami alapelveként fogalmazza meg, hogy a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be.

- [100] A támadott jogszabályhely vonatkozásában az új szabályozás arányossága már nem igazolható a fenti indokokkal, a felmentés ugyanis már csak három- és négyéves kor között kérhető. A támadott rendelkezés nem támogatja tehát azt a családmodellt, amelyben a gyermek nevelését elsődlegesnek tartják, és egyik szülő a gyermekkel való foglalkozást – akár hivatásának – választja. Miközben kétségtelen tény, hogy az érintett gyermekek egy tekintélyes hányadát illetően társadalmi szempontból kiemelkedően fontos a korai óvodakezdés, elsősorban az esetleges problémák korai felismerése, másrészt a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása érdekében, ugyanakkor azonban a jogalkotónak biztosítania kell a lehetőséget arra is, hogy kivételes esetekben, amikor a gyermek és a család kellő gondossággal megvizsgált legjobb érdeke azt kívánja, a gyermek az óvodai nevelés utolsó évéig családi nevelésben részesüljön. Ezekben az esetekben a megfelelő családi nevelést követően ez a minimális közösségben töltött idő is kellően felkészíti a gyermeket az iskolai életre. Azáltal azonban, hogy a jogalkotó mérlegelést nem tűrően kizárta a felmentés lehetőségét a negyedik életévüket betöltött gyermekek óvodai nevelésével összefüggésben, a szabályozással egyrészt figyelmen kívül hagyta az egyes gyermekek egyedi életkörülményeit, sajátosságait, másrészt általános jelleggel fogalmazta meg azt az Alaptörvényből egyébként nem csupán le nem vezethető, hanem a XVI. cikk (2) bekezdésével kifejezetten ellentétes elvárás, hogy valamennyi gyermek esetében (egyéni képességeitől, személyes és családi körülményeitől függetlenül) kizárólag az óvodai nevelés szolgálhatja a gyermek legjobb érdekét már a gyermek négyéves korától kezdődően.
- [101] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Nkt. korábban hatályos 8. § (2) bekezdése nem arra biztosított a szülők számára jogot, hogy gyermeküket minden esetben felmentsék a kötelező óvodai nevelés alól a gyermek ötéves koráig, hanem csupán arra, hogy a gyermek kötelező óvodai nevelés alóli felmentését kezdeményezzék, és a felmentés megadására kizárólag azokban az esetekben került sor, ahol a szülővel egyetértve az óvodavezető, illetőleg a védőnő ezt a gyermek egyedi körülményeire és képességeire tekintettel szakmailag indokoltan tartotta. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a felmentés lehetőségére vonatkozó életkori korlát leszállítása valójában éppen azon gyermekeket és szüleiket érintette hátrányosan, akik esetében a gyermeket, illetőleg a gyermek egyedi körülményeit ismerő szakemberek úgy ítélték meg, hogy a gyermek számára kifejezetten előnyt jelent az óvodai nevelés alóli felmentés lehetősége, hiszen a többi gyermek számára az óvodai nevelésben való részvétel kötelezettsége korábban is változatlanul fennállt.
- [102] A jogalkotó ugyanakkor semmilyen módon nem indokolta meg, hogy ha a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek csak be (lásd az Óvodai nevelés országos alapprogramját, melyre az államtitkár is kifejezetten hivatkozott), egyes esetekben pedig a gyermek számára kifejezetten előnyös lehet a kötelező óvodai nevelés alóli felmentés, akkor a gyermekeket, illetőleg az ő nevelésükről elsősorban gondoskodni köteles szüleiket a jogalkotó miatt zárja el a gyermek számára adott egyedi esetben szakmailag is előnyös felmentés lehetőségének kezdeményezésétől. Különösen igaz ez azért, mert maga az Abh. is kifejezetten a „széles körű felmentési lehetőségre tekintettel” ítélte a korábbi szabályozást arányosnak (Indokolás [45]). Az Nkt. 8. § (2) bekezdése ráadásul az érintett gyermekek vonatkozásában nem egyszerűen csak szűkítette, hanem teljes mértékben kizárta a felmentés lehetőségét.
- [103] Az Nkt. korábban hatályos rendelkezései is az óvodai nevelés főszabályából indultak ki, és ahhoz képest mintegy kivételként tették lehetővé az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezését. Ezen kivétel szabály megszüntetése a negyedik életévüket betöltött, de az ötödik életévüket még be nem töltött gyermekek vonatkozásában azt a megdönthetetlen vélelmet állítja fel, hogy valamennyi gyermek számára, függetlenül a családi körülményeitől, sajátos helyzetétől, egyéni adottságaitól, kizárólag az óvodai nevelés biztosítja a megfelelő nevelést, mely megközelítés kifejezetten ellentétes az Alaptörvény általános értékrendjével és különösen a XVI. cikk (2) bekezdésével, miszerint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának biztosítására elsődlegesen a család (a szülők) kötelesek, az állam pedig csak másodlagos, kiegészítő szerepet játszik – mely alól kivételt csak az olyan egyértelműen meghatározott célok képeznek, mint például az iskolai tanulmányokra történő felkészítés az óvodai nevelés utolsó évében. Márpedig a szülők neveléshez való jogának az óvodai neveléssel

összefüggő állami korlátozása kizárólag abban az esetben fogadható el, ha az egyfelől az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően összhangban áll a gyermek legjobb érdekével, másfelől pedig csak azon esetekre korlátozódik, amikor vagy valamilyen feltétlenül érvényesítendő, kiemelten fontos cél (mint például az általános iskolai tanulmányokra felkészítő utolsó óvodai év), vagy pedig a szülő azon, a gyermek nevelésére vonatkozó döntésének korrekcióját szolgálja, mely nyilvánvalóan nem szolgálja a gyermek legjobb érdekét.

- [104] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint nem igazolható a szülők neveléshez való jogának azon korlátozása, mely további egy évvel leszállítja a kötelező óvodai nevelés alól adható felmentés korhatárát anélkül, hogy egyfelől megjelölne azt az alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, melynek védelmét szolgálja a rendelkezés, másfelől pedig biztosítaná annak lehetőségét, hogy konkrét egyedi ügyekben az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően a gyermek legjobb érdekének alapulvételével születhessen döntés a kötelező óvodai nevelésben való részvétel kérdésében a negyedik életévüket már betöltött, ám ötödik életévüket még be nem töltött gyermekek esetében. Valamely Alaptörvényben biztosított jog alapvető jog vagy alkotmányos érték hiányában történő korlátozása pedig nem teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelményeket, ekként az alaptörvény-ellenes.
- [105] 2.3. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdésének „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulata alaptörvény-ellenes, ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint, 2021. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvényből közvetlenül nem vezethető le olyan jogalkotási kötelezettség, mely alapján az óvodai nevelés utolsó évében (az ötödik életévüket betöltött gyermekek esetében) a felmentés engedélyezésének lehetősége nélkül kötelezővé kellene tenni az óvodai nevelésben való részvételt, ennek megfelelően az Nkt. 8. § (2) bekezdése az „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulat megsemmisítését követően összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ugyanakkor azonban az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is megállapította, hogy az Nkt. korábban hatályos 8. § (2) bekezdése sem volt ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a jogalkotó oly módon tette kötelezővé az óvodai nevelés utolsó évében való részvételt valamennyi gyermek számára, hogy ezzel egyidejűleg az óvodai nevelés megelőző időszakára vonatkozóan biztosította a széles körű felmentés lehetőségét.
- [106] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza továbbá, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulatának megsemmisítésével továbbra is érvényesül az óvodai részvétel kötelezettségének főszabálya, ekként a rendelkező rész szerinti megsemmisítés kizárólag a főszabály alól adható kivételek körét érinti, és nem változtat az óvodai nevelésben való részvétel általános kötelezettségén. A *pro futuro* megsemmisítésre tekintettel pedig az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára kellő időt biztosít annak mérlegelésére, hogy a kötelező óvodai nevelés főszabálya mellett ki kívánja-e zárni az óvodai nevelés utolsó évében a kötelező óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségét, lényegében a korábban hatályos szabályozásnak megfelelően, vagy pedig az Nkt. hatályban maradó 8. § (2) bekezdésének megfelelően az óvodai nevelés teljes időszaka alatt lehetővé teszi az egyedi felmentés engedélyezését azokban a kivételes esetekben, amikor a gyermek családi körülményei és sajátos helyzete ezt indokolják. Ezen két, az Alaptörvénnyel egyaránt összhangban álló megoldás közötti választás lehetősége a jogalkotó (és nem pedig az Alkotmánybíróság) feladata, ugyanakkor az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezésére (az Alaptörvényből következően és az Nkt. hatályban maradó rendelkezéseivel összhangban) továbbra is kizárólag a gyermek egészségi állapotára, családi körülményeire, képességeire, sajátos helyzetére, azaz a gyermek legjobb érdekére tekintettel kerülhet sor, mint amilyen például valamely egészségügyi vagy fejlődési probléma fennállása, vagy éppen külföldről történő hazaköltözés esetén a megfelelő magyarnyelv-tudás hiánya. Azokban az esetekben pedig, ahol a szülő nem kezdeményezi az óvodai nevelés alóli felmentést, a hatályos jogszabályoknak megfelelően, teljeskörűen érvényesül az óvodáztatási kötelezettség főszabálya.
- [107] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg. A jelen határozat IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben rögzített elvi tételek alapulvételével az Alkotmánybíróság megállapítja: a Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezések pedig 2020. január 1. napján léptek hatályba. Figyelemmel arra, hogy a megváltozott eljárásrend kereteit a Módtv. már az alkalmazást megelőzően több mint 5 hónappal meghatározta, az alkalmazásra vonatkozó részletszabályok pedig 2020. január 1. napját megelőzően ugyancsak megalkotásra kerültek, ezért sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidege

nem állapítható meg. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nyilvánvalóan nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.

- [108] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítvány vonatkozó részének a felmentési eljárás engedélyezésére vonatkozó, a közigazgatási hatósági eljárást érintő elemét vizsgálta meg. A szabályozás az indítványozók szerint egyaránt sérti a XVI. cikket, illetőleg a XXVIII. cikk (1) bekezdését, az alábbiak szerint. Az új szabályozás korlátozza a kérelem benyújtásának lehetőségét (figyelmen kívül hagyva azt az esetet, amikor az óvodába járás megkezdése után keletkezik olyan körülmény, amely indokolná a felmentést), továbbá korlátozásra kerül a bizonyítási eljárás is, amikor meghatározásra kerül, hogy szakértőként csak az óvodavezető, illetve a védőnő rendelhető ki. Az indítvány kiemeli, hogy olyan gyermekről kell szakértői véleményt adni, aki még nem jár óvodába, így az óvodavezetőnek nem is lehet ismerete az adott gyermekről, ugyanakkor sem a családvédelem, sem pedig a gyermekvédelem munkatársai, sem pedig például a házi orvos nem rendelhetőek ki szakértőként.
- [109] Az államtitkár válasza az indítványozók érvelésének egyetlen elemére reagál: amennyiben az óvodával jogviszonyba került gyermek esetében merül fel olyan ok, amely megakadályozza vagy lehetetlenné teszi az óvodába járását, akkor az óvodából való távolmaradás igazolására kerülhet sor, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) rendelkezéseinek megfelelően.
- [110] 4.1. Az EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a nevelési-oktatási intézmény házirendjében kell szabályozni a gyermek, tanuló távolmaradásának, mulasztásának, késésének igazolására vonatkozó előírásokat. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy bár az Nkt. rendelkezése időben is korlátozza a szülői kérelem benyújtásának lehetőségét, az EMMI rendelet ugyanakkor az államtitkár válaszában megfelelően valóban biztosítja annak lehetőségét, hogy a gyermek átmenetileg ne vegyen részt óvodai nevelésben akkor, ha utóbb merül fel olyan körülmény, mely egyébként a gyermek óvodai nevelés alóli felmentését is indokolhatja. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően ugyanakkor jelen eljárásának keretei között kizárólag az Nkt. (és nem pedig más jogszabályok, így például az EMMI rendelet) alkotmányossági vizsgálatát végezheti el. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az óvodálatogatás elmulasztásának esetére alkalmazandó utólagos igazolás intézményére tekintettel önmagában nem alaptörvény-ellenes az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon eleme, mely szerint a szülő a tárgyév május 25. napjáig nyújtja be a felmentési kérelmét.
- [111] 4.2. Az Alkotmánybíróságnak azt is meg kellett vizsgálnia, hogy a szakértők körére vonatkozó szabályozás, illetőleg a felmentést engedélyező szerv döntése bírósági megváltoztatására vonatkozó tilalom korlátozza-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti hatékony bírói jogvédelmet, és egyúttal sérti-e a szülők és a gyermek Alaptörvény XVI. cikke szerinti jogait.
- [112] 4.2.1. Az indítvány szakértők körére vonatkozó eleme a kötött bizonyítási rendszer kérdésével függ össze. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Nem csak a bizonyításra vonatkozó jogszabálynak, de azok tényleges alkalmazásának is összhangban kell állni a tisztességes eljáráshoz való joggal. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz olyan előírást, amely bizonytalan esetben a szabad bizonyítás eljárási alapelveinek megfelelő cselekmények végzésére kötelezné az eljáró hatóságokat és bíróságokat, mindenkor az adott eljárásra vonatkozó szabályok mondják meg az elvégezhető bizonyítási cselekmények, a befogadható bizonyítékok körét.” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]} Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy a jogalkotó nagy fokú szabadságot élvez a bizonyítási rendszer, a konkrét bizonyítási szabályok kialakítása során {3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]–[19]}. A jogalkotó által megalkotott bizonyítási rendszer akkor válik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétessé, ha sérti a hatékony bírói jogvédelem elvét mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványát {5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [113] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. § (1) bekezdése alapján, ha a felmentést engedélyező szerv döntéshozatalához nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítást folytat le. Ez egyben azt is jelenti, hogy a felmentést engedélyező szerv a szülő által

a kérelemmel egyidejűleg becsatolt melléklet és nyilatkozat értékelésével köteles meghozni a döntését, bizonyítás lefolytatására (szakértő kirendelésére) pedig akkor kerülhet sor, ha a szülő által becsatolt adatok nem elegendőek a megalapozott döntés meghozatalához (a kérelem elbírálásához). Abban az esetben tehát, ha a felmentést engedélyező szerv úgy ítéli meg, hogy a felmentési kérelem az Ákr. 41. § (1) bekezdése szerinti sommás eljárásban nem bírálható el, a hatóság a tényállástisztázási kötelezettsége körében köteles az óvodavezető, illetőleg a védőnő szakértőként történő kirendelésére, tekintettel arra, hogy az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezése minden esetben különleges ismereteket igénylő szakkérdés.

- [114] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy az indítványozók állításával ellentétben a felmentési eljárásban olyan gyermek felmentése is kezdeményezhető, aki korábban már részt vett óvodai nevelésben, ekként ilyen esetekben az óvodavezető is alkalmas lehet annak a kérdésnek a megítélésére, hogy az óvodai nevelés alóli felmentés a gyermek egyéni körülményei alapján indokolt lehet-e. Óvodai nevelésben korábban részt nem vett gyermek esetében az óvodavezető szakértőként történő kirendelését pedig az Nkt. 8. § (2) bekezdése sem teszi kötelezővé, ilyen esetekben a felmentést engedélyező szervnek az Nkt. 8. § (2) bekezdésében ugyancsak nevesített védőnőt kell szakértőként kirendelnie. Ennek megfelelően megállapítható, hogy vagy az óvodavezető, vagy pedig a védőnő (illetőleg adott esetben akár mindkettő) a gyermek személyes ismerete alapján tud állást foglalni a felmentés engedélyezhetőségének kérdésében. Mindezen szempontokra tekintettel nem alaptörvényellenes az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon fordulata, mely a bizonyítás módját akként korlátozza, hogy „[h]a az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki”.
- [115] 4.2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon elemét vizsgálta meg, mely szerint a szülő kérelmére a Kormány rendeletében kijelölt, felmentést engedélyező szerv felmentheti a gyermeket az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete ezt indokolja. Az Alkotmánybíróság ismételten utal arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga olyan speciális alapjog, melynek kötelezettje elsődlegesen a család (a szülő), másodlagosan pedig (kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel) az állam [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]]. Az Óvodai nevelés országos alapprogramja is azt rögzíti, hogy a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák csak kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az óvodai nevelés utolsó éve kivételével (amely, ahogyan arra a Módtv. indokolása is utal, „az iskolai nevelés-oktatásra készít fel”), az óvodai nevelésben történő részvételt az állam csak abban az esetben írhatja elő kötelező jelleggel a szülő akaratával szemben, ha igazolható, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdeke a gyermek családi körülményeire és sajátos helyzetére tekintettel az, hogy óvodai nevelésben vegyen részt, mert csak így biztosítható a gyermek megfelelő felkészülése az iskolai nevelés-oktatásra.
- [116] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Abban az esetben, ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az Alaptörvénnyel összhangban áll, az Alkotmánybíróságnak a hatályos jog kíméletének elvéből kiindulva nem kell megsemmisítenie a támadott jogszabályi rendelkezést, ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdésének megfelelően biztosítania kell, hogy a norma alkalmazása minden esetben az Alaptörvénnyel összhangban álló eredményre vezessen.
- [117] Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének nyelvtani értelmezése önmagában nem írja elő, hogy a gyermek óvodai nevelésben való részvétele tekintetében (az óvodai nevelés utolsó éve kivételével) a döntés meghozatala elsődlegesen a szülők lehetősége és felelőssége, melyet az állam csak abban az esetben korlátozhat, ha a szülők döntése ellentétes a gyermek mindenképp felett álló érdekével, hanem adott esetben úgy is értelmezhető lenne, hogy a felmentés engedélyezése kérdésében a szülő kérelmének benyújtását követően a felmentést engedélyező szerv teljes szabadságot élvez, a szülő szerepe pedig pusztán az eljárás megindításának jogára korlátozódik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor visszautal a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításaira, mely alapján azonban a szülők neveléshez való jogának elsődlegessége és a szülők ezen joguk gyakorlásával kapcsolatos döntése az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján mindaddig nem kérdőjelezhető meg, amíg az összhangban áll a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányosan védett mindenképp felett álló érdekével. Ennek megfelelően az állam feladata a felmentés engedélyezése tekintetében nem a szülő döntési jogának átvétele, hanem a szülő döntésének szükség esetén történő korrekciója a gyermek

mindenek felett álló érdekére tekintettel azokban az esetekben, amikor a szülő gyermek nevelésével kapcsolatos döntése a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezetne.

- [118] Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő a jogszabályoknak megfelelően terjeszti elő az óvodai nevelés alóli felmentési kérelmét, és ahhoz adott esetben a saját nyilatkozata mellett további, a gyermek képességeire, családi körülményeire, sajátos helyzetére vonatkozó dokumentációt is előterjeszt, úgy sem a szülő nyilatkozatát, sem pedig az esetleges mellékleteket a felmentést engedélyező szerv nem hagyhatja figyelmen kívül, hanem a kérelem értékelését elsődlegesen ezek alapján kell elvégeznie. Ennek megfelelően szakértő kirendelésére akkor kerülhet sor, ha a szülő nyilatkozata, valamint az azt adott esetben alátámasztó dokumentáció valamely okból nem elegendő a megalapozott döntés meghozatalához (a kérelem elbírálásához), a jogszerűen előterjesztett felmentési kérelmet pedig a gyermek neveléséért mögöttesen felelős állam nevében eljáró felmentést engedélyező szerv abban az esetben utasíthatja el, ha egyértelműen megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét, mely kérdés megítélése nem jog-, hanem szakkérdés. Az állam feladata ugyanis az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezése során nem lehet az, hogy a szülő helyébe lépve kizárólagosan döntsön a gyermek legjobb érdeke felől olyan nevelési kérdésekben, melyekben az Alaptörvény maga biztosítja a döntés szabadságát a szülő számára. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban, az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is következően az államnak azt és csak azt kell biztosítania, hogy a gyermek óvodai nevelésben való részvételével kapcsolatosan a szülő akarata ne vezethessen a gyermek érdekével ellentétes eredményre.
- [119] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti, jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és adott esetben a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv pedig a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása és a gyermek óvodai nevelésben való kötelező részvétele szolgálja a gyermek legjobb érdekét. Az alkotmányos követelmény előírásával biztosítható, hogy a támadott rendelkezés az indítványban szereplő okból egyetlen esetben se vezessen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermeket megillető jogosultságokkal, valamint a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságokkal ellentétes eredményre, hiszen a felmentést engedélyező szervnek a gyermek legjobb érdekét mint szakkérdést megvizsgált indokolt határozatban kell számot adnia arról, hogy adott esetben a felmentési kérelemnek a gyermek jogos érdekében szem előtt tartásával, a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülők kifejezett kérelme ellenére miért nem ad helyt.
- [120] Mindezen szempontokra, így különösen az alkotmányos követelmény előírására és a hatályos jog kíméletének elvére figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.

VII.

- [121] Az indítványozók a felkészülési idő követelménye, a gyermek megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők neveléshez való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt kérték megsemmisíteni az Nkt.-nak a tankötelezettség kezdetére vonatkozó 45. § (2) bekezdését.
- [122] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványi elem vizsgálata során elsőként ezúttal is az érintett jogszabályi környezetet tekintette át.
- [123] A 2020. január 1. napját megelőző szabályozás szerint a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, legkésőbb az azt követő évben tankötelessé vált. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolta, további egy nevelési évig az óvodában részesült nevelésben, és ezt követően vált csak tankötelessé. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (4) bekezdése szerint a tankötelezettségről a) az óvodavezető, b) ha a gyermek nem járt óvodába, iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság, illetve c) az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság döntött. Mindez azt jelentette, hogy a korábban hatályos szabályozás alapján, ha a szülő és az óvodavezető között véleménykülönbség volt abban a kérdésben, hogy a gyermek iskolaérett-e, minden esetben szakértői bizottság bevonására került sor, azaz a szakértői bizottság feladata valójában annak a kérdésnek az eldöntése volt, hogy a szülő helyesen ítélte-e meg úgy, hogy a gyermeke még nem iskolaérett.

- Azáltal pedig, hogy az iskolaérettséggel kapcsolatos eljárás nem formalizált közigazgatási hatósági eljárás volt, a gyermek legjobb érdekének maradéktalan figyelembevételével az óvodavezető közvetlenül is jelezhetette a szülő számára, ha úgy ítélte meg, hogy a gyermek még nem iskolaérett. Ez egyben azt is jelentette, hogy a szülő az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti jogának a gyermek legjobb érdeke alapulvételével történő gyakorlásához minden esetben megkapta a gyermeket ismerő óvodai intézmény szakmai támogatását is.
- [124] Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése a fenti szabályozást több elemében megváltoztatta. Egyfelől, abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, automatikusan iskolaéretté válik, kivéve, ha a szülő január 1. és január 15. napja között kérelmezi a felmentést engedélyező szervnél (az Oktatási Hivatalnál), hogy a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt. Másfelől, a felmentés engedélyezésének kérdése az Ákr. szerint lefolytatandó, kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárásá vált, mely eljárásban az óvoda immáron közvetlenül nem vesz részt. Ugyancsak említést érdemel, hogy a szülő a korábban hatályos rendelkezések alapján külön is kezdeményezhette az iskolaérettségi vizsgálatot, így ha kívánta, a nevelési tanácsadó bevonásával az állami szakemberek véleményére is támaszkodhatott az iskolaérettség megállapítása tekintetében, még mielőtt a konkrét beiskolázás ideje elérkezett volna. Ezeket a jogi lehetőségeket azonban a jogalkotó az új szabályozás bevezetésével egy időben indokolás nélkül megszüntette.
- [125] A minisztériumi állásfoglalás szerint az óvodaköteles, tanköteles gyermekek nyilvántartását ellátó állami szerv megváltoztatását indokoló jogalkotói cél annak biztosítása volt, hogy minden gyermek és minden tanköteles tanuló időben megkapja a számára szükséges fejlesztést.
- [126] Az államtitkári válasz szerint a jogalkotó is célul tűzte ki, hogy a gyermekek iskolaéretten kezdjék meg tanulmányaikat. Rögzíti, hogy az EMMI rendelet módosítása garanciális jelleggel kimondja, hogy a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskola lépcsőéhez szükséges szintet (21. §).
- [127] 2. Az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdésével összefüggésben elsőként az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) az Alaptörvénnyel, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlatával kapcsolatos összefoglaló megállapításaira, melyeket az Nkt. 45. § (2) bekezdésének vizsgálata során is irányadónak tekint.
- [128] Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében „[a] szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.” Az Nkt. 45. § (2) bekezdése az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján meghatározza azt az életkort, amelytől kezdődően a szülőket terheli a gyermekük taníttatásának kötelezettsége. Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének első fordulata a tankötelezettség Alaptörvény által nevesített jogintézményének kezdetét határozza meg, amikor kimondja, hogy „[a] gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik.”
- [129] Tekintettel arra, hogy a tanév hagyományosan országosan egységesen szeptember elején kezdődik, a tankötelezettség életkor alapján történő meghatározása szükségképpen azt is jelenti, hogy a tankötelessé váló gyermekek között születési dátumuk alapján jelentős, akár 364 napos eltérés is lehet, mely a gyermekek fejlettségében („iskolaérettségében”) is megmutatkozik, a tényleges fejlődésbeli különbség pedig a koraszülött gyermekek esetében még ennél is számottevően nagyobb lehet. Éppen ezért teszi maga az Nkt. is lehetővé, hogy a gyermek a tankötelezettség főszabályához képest adott esetben további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt.
- [130] A tankötelezettség megkezdése alóli felmentés szerepe ennek megfelelően éppen az, hogy biztosítható legyen, hogy a gyermek pontosan abban a tanévben kezdje meg általános iskolai tanulmányait, amikor az ahhoz szükséges életkort és az iskolaérettséget is eléri. A felmentés lehetőségének egy nevelési évre történő biztosítása éppen ezért önmagában nem kedvezmény szabály, hanem egy olyan kiegyenlítő rendelkezés, mely orvosolja a tanév országosan egységes kezdési időpontjából és a gyermekek eltérő születési időpontjából következően kialakuló egyenlőtlenségeket, és melynek létjogosultsága éppen ezért megkérdőjelezhetetlen.
- [131] Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján elsődlegesen a szülők joga és egyben kötelezettsége annak megítélése, hogy a gyermekük iskolaérettnek tekinthető-e, és ezáltal megkezdheti-e általános iskolai tanulmányait. A szülők ezen jogukat ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően, a gyermek legjobb érdekének figyelembevételével gyakorolhatják. Az állam mögöttes felelőssége pedig azt

jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor a szülő bármely okból nem megfelelően ítéli meg a gyermeke iskolaérettségét, az állam által kiépített intézményrendszernek képesnek kell lennie arra, hogy indokolt esetben a szülő döntését korrigálja, ideértve nem csupán azokat az eseteket, amikor a szülő úgy ítéli meg, hogy a gyermeke még életkora ellenére nem iskolaérett, hanem azokat az eseteket is, amikor a szülő ugyan meg van győződve gyermeke iskolaérettségéről, ám tévesen méri fel gyermeke legjobb érdekét (vagy akár csak bármely okból elmulasztja az iskolaérettség kérdésében a nyilatkozattételt).

- [132] 3. A fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]]. Az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítása körében tehát az államot is terhelik kötelezettségek, azonban a felelősség elsődlegesen a szülőt érinti. Az Alaptörvény ezen rendelkezése összhangban van az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 26. cikk 3. pontjával is, miszerint a szülőket elsőbbségi jog illeti meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásában. A szülők és az állam közötti feladatmegosztást teszi egyértelművé a Gyermekjogi Egyezmény 5. cikke is, amely szerint az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek azt a felelősséget, jogát és kötelességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak. Alapvetően a szülők feladata (joga és kötelessége) tehát a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítása, az államnak ott kell aktívan tevékenykednie, „védőhálót húznia”, ahol az egyes családok nem tudnak vagy nem akarnak bizonyos gondoskodást biztosítani.
- [133] A szülők és az állam gyermekkel kapcsolatos kötelezettségeiben tehát közös, hogy annak abszolút korlátja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának feltétlen érvényre juttatása, mely az állam esetében azonban egyaránt vonatkozik az egyes gyermekekkel kapcsolatos egyedi döntések meghozatalára, valamint a gyermekek nevelését és oktatását érintő jogszabályi környezet megalkotására.
- [134] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egy ombudsmani indítvány nyomán már vizsgálta a tankötelezettség megállapítására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát, és kimondta, hogy a gyermek XVI. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül fakadó joga, hogy akkor kezdhesse meg az iskolai tanulmányait, amikor az iskolaérettséget elérte. Rögzítette, hogy „[a] tankötelezettség beálltának a feltétele, hogy a gyermek elérje az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, vagyis képes legyen megfelelni az iskolai követelményeknek. Ez nem csupán biológiai, hanem pszichikai érettséget is jelent, amelynek legfontosabb összetevője a szociális érettség: kialakul a gyermek feladattudata, munkaérettsége, az akaratlagos fegyelmen alapuló bevézés, emlékezés. [...] Mindezt a gyermekkel rendszeres kontaktust tartó szakképzett óvónő, ennek hiányában az iskolaérettségi vizsgálatot végző, pedagógusból és pszichológusból álló csoport állapítja meg.” (Abh., Indokolás [47])
- [135] Összegezve tehát, az iskolaérettség kapcsán a gyermeket megilleti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jog, hogy iskolai tanulmányait iskolaéretté válását követően kezdje meg. Az Abh. értelmében az iskolaérettség mint szakkérdés megállapítása elsősorban a szülő joga. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának része azonban, hogy amennyiben a szülő tévedne az iskolaérettség tényét illetően, a gyermek egyéni fejlődésének vizsgálata során az őt egyedileg és közvetlenül ismerő szakemberek a szülőnek a gyermek iskolaérettségre vonatkozó nyilatkozatát – a gyermek érdekében – felülmérleljék.
- [136] 4. Az iskolaérettség kérdése tehát (ahogyan azt az Abh. is megállapította) egyedi, és esetenként szakmai mérlegelést is szükségessé tevő kérdés, nem pedig egy életkorhoz köthető, automatikusan bekövetkező képesség. Megállapításának objektív feltételrendszerét az Alaptörvény XVI. cikkével összhangban a Korm. rendelet VI. pontja határozza meg. A hivatkozott jogszabályhely hosszas felsorolásban rögzíti azokat a minimális fizikai követelményeket, pszichés és szociális készséget, amelyek együttes fennállása esetén állapítható meg egy gyermek iskolaérettsége. Ez az időpont a gyermekek eltérő fejlődési üteme miatt egyénenként változik. A gyermek iskolaérettségének vizsgálata során értékelni kell (a teljesség igénye nélkül) az alábbi szempontokat: megkezdődik-e a gyermek fogváltása; mozgása összerendezettebb-e, képes-e harmonikus finommozgásra; képes-e mozgását, viselkedését, testi szükségletei kielégítését szándékosan irányítani; fejlett a téri észlelése; megjelenik-e a tanulás alapját képező szándékos figyelem, és fokozatosan növekszik-e a figyelem tartalma és terjedelme; kialakulóban van-e az elemi fogalmi gondolkodása; érthetően és folyamatosan kommunikál-e; tisztán ejti-e a magán- és mássalhangzókat; rendelkezik-e elemi ismeretekkel önmagáról és környezetéről; tud-e szabályokhoz alkalmazkodni. Ezen feltételek egyfelől olyanok, amelyeket a gyermeket jól ismerő szülő is nagy valószínű-

séggel meg tud ítélni, másfelől pedig olyanok, amelyek megítélése a gyermek személyes ismerete nélkül nem lehetséges. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a köznevelésért felelős államtitkár kiemelte: álláspontja szerint egyetlen gyermek sem kényszerül iskolapadba, ha nem éri el az ehhez szükséges fejlettséget. A válasz szerint az EMMI rendelet 21. §-a garanciális jelleggel kimondja, hogy a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet.

[137] Az Nkt. 45. § (2) bekezdése azokra az esetekre, amikor a szülő határidőben benyújtja a kérelmet a felmentést engedélyező szervhez, kellő, adott esetben bírósági eljárás keretében is érvényesíthető és kikényszeríthető garanciát tartalmaz annak érdekében, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően, az államtitkári válasszal és az EMMI rendelettel összhangban az iskolaérettség kérdésében, és ezáltal a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdése kérdésében, a gyermek legjobb érdekének megfelelő döntés szülessen. A szabályozás lehetővé teszi, hogy a szülő a kérelem mellékleteként bármely, általa fontosnak tartott dokumentációt, így különösen az óvoda véleményét vagy éppen egészségügyi dokumentációt, becsatolhasson, melyet a felmentést engedélyező szervnek az Ákr. előírásainak megfelelően teljeskörűen értékelnie kell, és az értékelés eredményéről a hatóságnak indokolt határozatában számot kell adnia (ideértve azon eseteket is, amikor a dokumentáció valamely elemét nem ítéli relevánsnak a gyermek iskolaérettségének megítéléséhez). A szabályozás ugyancsak biztosítja, hogy azokban az indokolt esetekben, amikor a szülő által becsatolt dokumentáció nem elegendő a kérelem sommás eljárásban történő elbírálásához, a felmentést engedélyező szerv szakértői bizottságot rendeljen ki. Végezetül pedig, az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdése azt is megfelelően biztosítja, hogy amennyiben a felmentést engedélyező szerv a fenti kötelezettségeinek nem tesz eleget, a döntést a szülő közigazgatási perben vitassa. Mindezen szempontokra figyelemmel a megváltozott szabályozás összességében megfelelően biztosítja az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően a gyermek legjobb érdekének érvényesülését azokban az esetekben, amikor a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdésének megfelelően kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását. Az Alkotmánybíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése az indítványozók által állított okból sem az Alaptörvény XVI. cikkét, sem pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdését nem sérti.

[138] 5. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is észlelte, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti eljárás és az arra vonatkozó garanciarendszer kizárólag azokban az esetekben érvényesülhet, ha a szülő az iskolakezdés évében január 15. napjáig benyújtja a kérelmét a felmentést engedélyező szervhez, és a kérelem érdemi elbírálásra alkalmas. Azokban az esetekben, ha a szülő bármely okból a kérelem megfelelő benyújtását elmulasztja (akár a határidő elmulasztása miatt, akár a kérelem nagy fokú, az elbírálást lehetetlenné tevő hiányossága miatt, akár pedig azért, mert tévesen ítéli meg a gyermeke iskolaérettségének kérdését), a gyermek automatikusan, pusztán az életkoránál fogva megkezdi általános iskolai tanulmányait. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy már önmagában a kérelem (az Oktatási Hivatal mint felmentést engedélyező szerv honlapján elérhetővé tett adatlap) kitöltése és benyújtása is alapvető nehézséget jelenthet azon szülők számára, akik esetében nem áll rendelkezésre megfelelő számítógép, internet-hozzáférés és nyomtatási vagy ügyfélkapu-hozzáférési lehetőség. Az Alkotmánybíróság e körben azt sem hagyhatja továbbá figyelmen kívül, hogy a jogalkotó az EMMI rendelet azon rendelkezéseit is hatályon kívül helyezte, amelyek a szülők (és az óvoda) azon jogát rögzítették, hogy iskolaérettségi vizsgálat céljából közvetlenül a szakértői bizottsághoz forduljanak, és így a szakértői bizottság véleményének ismeretében dönthessenek arról, hogy a felmentést engedélyező szerv eljárását kezdeményezik-e.

[139] Az Alkotmánybíróság emlékeztet: az államot az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, a gyermek legjobb érdekének érvényesítése érdekében intézményvédelmi kötelezettség is terheli, mely kötelezettség {a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításoknak megfelelően} csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségével szemben. Ezen másodlagos kötelezettség érvényesítése azonban éppen azokban az esetekben válik fokozottan szükségessé, amikor a szülő a gyermek nevelésével kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem a gyermek legjobb érdekének megfelelően gyakorolja.

[140] A Módtv. indokolása szerint az Nkt. vonatkozó rendelkezésének módosítására azért került sor, mert „[a] gyermek érdekét az szolgálja, hogy a megfelelő óvodai felkészítést követően minél előbb megkezdhesse iskolai tanulmányait és nagyobb eséllyel sajátítsa el az egyes pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat. Az új szabályozás szülői kérésre az indokolt esetekben biztosítja az iskola megkezdésének legfeljebb egy évvel történő elhalasztását és az erről való döntés jogát állami szervhez telepíti.” A gyermek legjobb érdekét azonban a Módtv. indokolásával szemben még azokban az esetekben sem az szol-

gálja, hogy minél előbb megkezdje általános iskolai tanulmányait, amikor a szülő nem vagy nem megfelelően gyakorolja az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit. Ellenkezőleg, éppen ezekben az esetekben különösen fontos, hogy az állami intézményrendszer az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően biztosítsa a gyermek legjobb érdekének érvényesülését, és csak abban az esetben kezdhesse meg a gyermek az általános iskolai tanulmányait, ha valóban iskolaérettnek minősül.

- [141] Azáltal, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése azt a főszabályt rögzíti, hogy „[a] gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik”, az iskolai tanulmányokra való érettség kérdését a jogalkotó szakkérdés helyett a gyermek születési időpontjához köthető ténykérdéssé minősítette át minden olyan esetben, ahol a szülő nem nyújtja be szabályszerűen (vagy egyáltalán nem nyújtja be) a felmentési kérelmet a felmentést engedélyező szervhez január 1. és január 15. napja között. Márpedig az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje az általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető. Ennek értékelését a megváltozott szabályozás (szemben az Nkt. korábban hatályos rendelkezéseivel) immáron nem biztosítja.
- [142] Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (4) bekezdése kellő garanciát tartalmazott arra az esetre, hogy az állam szükség esetén akkor is korrigálja a gyermek legjobb érdekének szem előtt tartásával a szülő döntését, ha a tankötelezettség kezdetének elhalasztásáról a szülő bármely okból nem nyilatkozott. A rendelkezés értelmében ugyanis a tankötelezettség kezdetéről a) az óvoda vezetője; b) ha a gyermek nem járt óvodába, az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság; c) az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság döntött. Ez egyben azt is jelentette, hogy az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos rendelkezései egyértelműen biztosították, hogy csak a tankötelezettséghez szükséges életkort elért, és egyben iskolaérettnek tekinthető gyermekek kezdhessek meg általános iskolai tanulmányaikat, azáltal, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartásában is szereplő mintegy 2915 óvoda vezetője a gyermek személyes ismerete és képességei alapján ítélt meg, hogy a gyermek iskolaérettnek tekinthető-e vagy sem. Az Nkt. az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései ugyanakkor ilyen, az óvoda szerepével összemérhető garanciát kizárólag azokban az esetekben tartalmaznak, amikor a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdésének megfelelően, határidőben kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [143] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján ugyanakkor az állam azon gyermekek esetében is köteles biztosítani a nem megfelelő szülői döntések korrekcióját, mely gyermekek esetében a szülő (a gyermeke iskolaérettségének téves megítélése miatt, vagy éppen a határidő elmulasztása miatt) nem kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását, jöllehet a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdekét az adott esetben az általános iskolai tanulmányok megkezdésének elhalasztása szolgálja.
- [144] Ahogyan az Alkotmánybíróság már többször is utalt rá, az államot mögöttes felelősség terheli a tekintetben, hogy megfelelő eljárásrend kialakításával minden esetben biztosítsa annak lehetőségét, hogy amennyiben a szülő a gyermek legjobb érdekével ellentétes döntést hoz (vagy adott esetben elmulasztja a szükséges döntés meghozatalát), úgy az állami intézményrendszer gondoskodik a gyermek legjobb érdekének figyelembevételéről, mely az iskolaérettség kérdésében és az általános iskolai tanulmányok megkezdése kérdésében is fokozottan igaz. Azáltal azonban, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától kezdődően hatályos 45. § (2) bekezdése kizárólag azokban az esetekben teszi lehetővé a gyermek iskolaérettségének vizsgálatát, amikor a szülő azt kezdeményezi, az eljárásban a gyermeket közvetlenül és személyesen ismerő óvodák egyáltalán nem vesznek részt, a szülő pedig kizárólag abban az esetben kérheti a pedagógiai szakszolgálat állásfoglalását a gyermek iskolaérettségének kérdésében, ha a vizsgálat tárgya a gyermek sajátos nevelési igénye, a hatályos szabályozás ezen alapvető állami intézményvédelmi kötelezettségnek immáron nem képes eleget tenni akkor, amikor a szülő nem kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [145] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [146] Miközben tehát nem alaptörvény-ellenes az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti, a felmentést engedélyező szerv eljárásának kezdeményezésére és az eljárásra vonatkozó szabályozás azokban az esetekben, amikor a szülő határidőben, elbírálásra alkalmas formában és tartalommal benyújtja a kérelmét a felmentést engedélyező

szervhez, addig a szabályozás semmilyen intézményes garanciát nem biztosít azon gyermekek legjobb érdekének érvényesítésére, akiknek a szülei bármely okból nem kezdeményezik a felmentést engedélyező szerv eljárását, függetlenül attól, hogy ezen gyermekek egyébként iskolaérettek-e vagy sem.

- [147] Az Alkotmánybíróság éppen ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelmi kötelezettségből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak garanciáit, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon abban az esetben is lehetőségessé váljon a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdésének egy nevelési évvel történő elhalasztása, ha a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti kérelem előterjesztését elmulasztja, vagy a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.
- [148] 6. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság ezúttal is visszautal a jelen határozat IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben tett megállapításaira, melyre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezések pedig 2020. január 1. napján (több mint 5 hónappal később) léptek hatályba, ami egyben azt is jelenti, hogy jelen esetben a Módtv. támadott rendelkezésével összefüggésben sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidege nem állapítható meg. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.
- VIII.
- [149] Az Alkotmánybíróság következő lépésként az Nkt. egyéni munkarendet bevezető 45. § (6) bekezdése, valamint 99/J. §-a alkotmányossági vizsgálatát végezte el. Az indítványozók a kellő felkészülési idő, a normavilágosság követelménye, a gyermek megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők neveléshez való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog vélt sérelme okán kérték a hivatkozott jogszabályhelyek megsemmisítését.
- [150] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a támadott rendelkezéssel érintett jogszabályi környezetet tekintette át.
- [151] Az Nkt. korábban hatályos 45. § (5) bekezdése értelmében a szülő kérelmére magántanulóként volt teljesíthető a tankötelezettség, ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem volt hátrányos. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (6) bekezdése rendelkezett arról, hogy ebben a kérdésben az iskola igazgatója volt jogosult dönteni a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kötelező kikérése után.
- [152] Az Nkt. 2019. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései a magántanulói státusz helyett az egyéni munkarend intézményét vezették be a tankötelezettség teljesítése céljából határozott időre, arra az esetre, ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös. Az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerint immáron az iskolaigazgató helyett a felmentést engedélyező szerv dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének egyéni munkarend keretében eleget tehet-e. Az eljárás során a felmentést engedélyező szerv megkeresheti a gyámhatóságot, a gyermekjóléti szolgálatot, az iskolaigazgatót, gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén a gyermekvédelmi gyámot.
- [153] Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet 10. §-a pedig az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet módosításával az Oktatási Hivatalt jelölte ki az egyéni munkarend engedélyezésével kapcsolatos feladatok ellátására 2019. szeptember 1. napjától kezdődően.
- [154] A törvény indokolása a módosulással kapcsolatban rögzíti, hogy „[a] javaslat megszünteti a magántanulói jogállást, helyébe az engedélyező szerv által engedélyezett egyéni munkarendet lépteti. Eszerint az engedély akkor adható meg, ha ezt a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös.”
- [155] Az államtitkári állásfoglalás hangsúlyozza, az EMMI rendelet 75. §-ának új szabályozását a korábban hatályos normaszöveggel egybevetve megállapítható, hogy a magántanulói jogviszony és az egyéni munkarend szakmai tartalma lényegében ugyanaz (egyéni felkészülés, a szülő feladatai, az órák látogatásának lehetősége, a maga-

tartás és szorgalom értékelésének elmaradása stb.). Kifejti továbbá, hogy az Oktatási Hivatal az Ákr. szerinti hatósági eljárást folytatja le, ennek keretében tényállástisztázási kötelezettség terheli, a tanuló releváns körülményeit köteles pontosan feltárni, továbbá a hatóság dönti el, hogy a bizonyítás keretében ehhez milyen dokumentumokat kér be. A hatóság mérlegelésétől függ az is, hogy az adott esetben szükségesnek látja-e a személyes találkozást a tanulóval, illetve megkeresi-e a gyermekvédelmi és a gyámügyi szerveket.

- [156] 2. Az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) már összegezte a XVI. cikkel kapcsolatos megközelítését, amit jelen pontban is irányadónak tekint, és rögzíti, hogy egy, az érintett a gyermekek és családok életét jelentős mértékben érintő módosítást akkor tekinthet az Alaptörvénnyel összhangban állónak, amennyiben az a gyermekek legjobb érdekét szolgálja. A XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, a gyermekeket megillető alkotmányos jog továbbá, hogy az általános, valamennyi diákra kötelezően alkalmazandó szabályok mellett az oktatásban lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyes, speciális élethelyzetben lévő, vagy az elvárttól eltérő ütemben fejlődő diákok személyes körülményei előtérbe kerülhessenek, és – amennyiben ez indokolt, meghatározott ideig – akár a tanórákon kívül sajátítsák el a tananyagot. Ezen jog garantálója pedig ebben az esetben is a szülő, akinek a XVI. cikk (2) bekezdése alapján joga és kötelessége, hogy a gyermekének leginkább megfelelő nevelést válassza. Erre az egyéni munkarend – szakmai tartalmát tekintve – megfelelően lehetőséget biztosít.
- [157] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyermekek legjobb érdeke akkor érvényesülhet a legteljesebben, ha egyéni ügyükben, a személyes élethelyzetükre vonatkozó döntések elsősorban a szüleik, másodsorban pedig az őket és egyéni szükségleteiket legjobban ismerő személyek (jelen esetben mindenekelőtt az iskolaigazgató) véleményét figyelembe véve születnek meg.
- [158] Az egyéni munkarendről való döntést a támadott rendelkezés közigazgatási hatósági döntéssé alakítva az iskolaigazgatótól az Oktatási Hivatalhoz telepíti át. A döntés meghozatala ezzel szükségképpen a gyermektől fizikailag távolra kerül, amely egyben azt is jelenti, hogy a döntéshozók lényegesen kevésbé látnak rá a gyermek szükségleteire, és a döntés meghozatalára jogosult Oktatási Hivatal sem a gyermeket, sem az oktatási intézmény körülményeit nem ismeri közvetlenül. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy önmagában egy ügy közigazgatási hatósági ügygyé nyilvánítása nem vetheti fel az alaptörvény-ellenesség kérdését. Az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások ugyanis az ügyfelet, valamint az eljárás résztvevőit is védő többletgarancia-rendszert tartalmaznak. Ezen garanciák egy része az Ákr.-ből (jogszerűség, szakszerűség, hatékonyság elve, ügyfélre vonatkozó alapelvek stb.), másik része magából az Alaptörvényből fakad (jogorvoslathoz való jog, részrehajlás nélküli, tisztességes, észszerű határidőn belüli ügyintézés elve stb.).
- [159] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezés annak nyelvtani értelmezése szerint azonban akként is értelmezhető, hogy az nem veszi a lehető legteljesebben figyelembe azt, hogy a szülő, a nevelési-oktatási intézményben a gyermekkel foglalkozó pedagógusok, valamint az iskolaigazgató ismerik a legjobban a gyermeket, hiszen a tanulói jogviszony fennállása alatt mindvégig közvetlen kapcsolatban állnak vele, és lehetőségük van arra, hogy a gyermeket érintő valamennyi körülmény figyelembevételével, a gyermek jövője szempontjából megfelelő döntést javasolják.
- [160] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hatósági döntést alátámasztó biztosítékok jelen esetben csak akkor tudnak hatékonyan érvényesülni, vagyis akkor tudnak valóban többletgaranciát nyújtani egy tanuló számára, ha a felmentést engedélyező szerv magát a döntést az eset összes körülményeit mérlegelve, a gyermeket és az ő egyéni helyzetét ismerő személyek véleményét figyelembe véve (és nem pedig csupán egy kérelem formai elbírálásával) hozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyermekeket érintő eljárások során a fő cél a gyermek egyéni, személyes körülményeinek a lehető legteljesebb figyelembevétele, melynek keretében az Oktatási Hivatal mint felmentést engedélyező szerv Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a gyermek legjobb érdekének megfelelő döntés meghozatala. Az állam {jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) is ismertetett} intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan pedig a felmentést engedélyező szervet ez a kötelezettség abban az esetben is terheli, ha a szülő nem jár el kellő gondossággal az egyéni munkarend engedélyezése iránti kérelem és mellékleteinek benyújtása során.
- [161] Miként arra az államtitkár is utalt az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, az engedélyező hatóság az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti feltételek fennálltát vizsgálja a tanulónál, azaz az egyéni adottságot, a sajátos helyzetet, illetve azt, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából a felmentés engedélyezése előnyös-e, mely feltételek vizsgálatának csak az egyik, azonban nem egyetlen eleme a kérelem és mellékleteinek értékelése.

- [162] Az Alkotmánybíróság a szabályozás alkotmányosságának megítélése tekintetében visszautal a jelen határozat indokolásának V. és VI. részében (Indokolás [64] és köv., Indokolás [77] és köv.) (az Alaptörvény XVI. cikkével és az óvodai nevelés alóli felmentéssel összefüggésben tett) megállapításaira. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga olyan speciális alapjog, melynek kötelezettje elsődlegesen a család (a szülő), és csak másodlagosan az állam {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}, miközben az Nkt. vonatkozó rendelkezése ebben az esetben is értelmezhető akként, hogy a felmentés engedélyezése kérdésében a szülő kérelmének benyújtását követően a felmentést engedélyező szerv teljes szabadságot élvez, a szülő szerepe pedig pusztán az eljárás megindításának jogára korlátozódik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor visszautal a jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításaira, mely alapján azonban a szülők neveléshez való jogának elsődlegessége és a szülők ezen joguk gyakorlásával kapcsolatos döntése az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján mindaddig nem kérdőjelezhető meg, amíg az összhangban áll a gyermek mindenek felett álló érdekével. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan ugyanakkor az eljárás keretei között a felmentést engedélyező szervnek azokra az esetekre is tekintettel kell lennie, amikor a szülő Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti jogának gyakorlása a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdekével ellentétes eredményre vezetne.
- [163] Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő a jogszabályoknak megfelelően terjeszti elő a kérelmét, és ahhoz adott esetben a saját nyilatkozata mellett további, a gyermek képességeire, családi körülményeire, sajátos helyzetére vonatkozó dokumentációt is előterjeszt, úgy sem a szülő nyilatkozatát, sem pedig az esetleges mellékleteket a felmentést engedélyező szerv nem hagyhatja figyelmen kívül, hanem döntését ezek alapulvételével kell meghoznia. Abban az esetben pedig, amennyiben a felmentést engedélyező szerv a kérelem és annak mellékletei alapján nem rendelkezik valamennyi, a kérelem érdemi elbírálásához szükséges információval, az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerinti megkeresések (ideértve különösen az iskolaigazgató megkeresését) nem mellőzhetőek.
- [164] Éppen ezért a felmentést engedélyező szerv abban az esetben utasíthatja el a szülő egyéni munkarend iránti kérelmét, ha igazolható, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke a gyermek egyéni adottsága, sajátos helyzete, fejlődése és tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése érdekében a szülő kérelmével szemben valójában éppen az, hogy tanulmányait ne egyéni munkarend keretében, hanem iskolába járással folytassa. Amennyiben pedig mindez a szülő által benyújtott kérelemből és mellékleteiből nem állapítható meg, a felmentést engedélyező szervnek a kérelem elbírálását megelőzően be kell szereznie az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerinti szervek, illetőleg intézmények álláspontját.
- [165] Az Alkotmánybíróság ezért ebben az esetben is az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti, jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és adott esetben a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv pedig a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Az alkotmányos követelmény előírásával biztosítható, hogy a támadott rendelkezés az indítványban szereplő okból egyetlen esetben se vezessen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermeket megillető jogosultságokkal, valamint a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságokkal ellentétes eredményre, hiszen a felmentést engedélyező szervnek a gyermek legjobb érdekét mint szakkérdést megvizsgált indokolt határozatban kell számot adnia arról, hogy adott esetben a felmentési kérelemnek a gyermek jogos érdekében szem előtt tartásával, a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülők kifejezett kérelme ellenére miért nem ad helyt.
- [166] Mindezen szempontokra, így különösen az alkotmányos követelmény előírására és a hatályos jog kíméletének elvére figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.
- [167] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg, mellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban tett megállapításaira. A Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, az Nkt. vonatkozó rendelkezései pedig 2019. szeptember 1. napján léptek hatályba. A hatálybalépést megelőzően a vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolódó végrehajtási rendelet is megalkotásra került [az egyes köznevelési tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 20/2019. (VIII. 30.) EMMI rendelet]. Az Nkt. vonatkozó rendelkezéseit 2019. szeptember 1. napjától kell alkalmazni, míg az Nkt. 99/J. § a) pontja értelmében a 2019. szeptember 1.

napját megelőző napon magántanulói jogviszonyban álló tanulók magántanulói jogviszonyának egyéni munkarendre történő módosítását a Kormány által kijelölt hatóság a hatálybalépéstől számított egy éven belül vizsgálja felül. Mindez azt jelenti, hogy sem a jövőben benyújtandó egyéni munkarend iránti kérelmek, sem pedig a már korábban elbírált magántanulói jogviszonnyal kapcsolatos rendelkezések vonatkozásában nem állapítható meg sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidsége. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nyilvánvalóan nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az elemében elutasította.

IX.

- [168] 1. Az indítványozók mind az Nkt. 8. § (2a)–(2c) bekezdésével, mind pedig az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdésével összefüggésben azt állították, hogy azáltal, hogy a bíróság nem változtathatja meg a felmentést engedélyező szerv döntését, az eljárás elhúzódása miatt kevés esélye marad annak, hogy a nevelési év kezdő időpontjára az eljárások lezáruljanak, ekként a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenesek.
- [169] 1.1. Az Nkt. 8. § (2a)–(2c) bekezdése értelmében a felmentést engedélyező szerv döntése ellen a közigazgatási per a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A perben tárgyalás tartására csak akkor nem kerül sor, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek. A perben főszabály szerint egyesbíró, az ügy különös bonyolultsága esetén pedig három hivatásos bíróból álló tanács jár el. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. Az indítvány formálisan a 8. § (2a)–(2c) bekezdését támadja, azonban indokolást csak a 8. § (2a) bekezdésének alaptörvény-ellenességére vonatkozóan tartalmaz, az Alkotmánybíróság éppen ezért kizárólag ezen rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát végezte el.
- [170] 1.2. Az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdése értelmében (az Nkt. 8. §-ával egyezően) a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási per megindításának van helye, a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. A bíróság a keresetlevelet a keresetlevél bíróságához történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, főszabály szerint egyesbíróként eljárva (az ügy különös bonyolultsága esetén három hivatásos bíróból álló tanácsban). Az eljárásban csak abban az esetben mellőzhető a tárgyalás, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek. A felmentést engedélyező szerv döntését ugyanakkor a bíróság ebben az esetben sem változtathatja meg.
- [171] 2. Mind az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, mind pedig az Nkt. 45. § (6b) bekezdése szerint a bíróság felülvizsgálati eljárása során a felmentést engedélyező szerv határozatát kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezheti. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményével mint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványával mind a kasszáció, mind pedig a reformáció összhangban lehet {a jogorvoslatihoz való joggal összefüggésben hasonlóan: 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság ebben a körben pedig arra is utal, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 97. § (4) bekezdése értelmében a bíróság döntésének nem csupán a rendelkező része, hanem az indokolása is kötelezi a hatóságot a megismételt eljárásban, ha a bíróság a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezi. Mindez egyben azt is jelenti, hogy önmagában az a szabályozás, amely valamely eljárás esetében a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróság számára nem teszi lehetővé a határozat megváltoztatását, azonban biztosítja a teljes körű tartalmi felülvizsgálat lehetőségét, nem ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [172] Az Alaptörvény XVI. cikke ugyanakkor a gyermek érdekeinek védelmét is előírja, melynek valamennyi, a gyermekeket közvetlenül érintő közigazgatási és peres eljárásban maradéktalanul érvényesülnie kell {a XVI. cikk és a XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsolatára lásd 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, különösen Indokolás [58]}. Az Alkotmánybíróság rámutat: egy, a bíróság útmutatásainak megfelelően megismételt eljárás megfelel a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó processzualis követelményeknek, ugyanakkor azonban az eljárás megismétlése szükségképpen annak elhúzódását jelenti, nem csupán a felmentést engedélyező szerv megismételt eljárására tekintettel, hanem azért is, mert ezt követően a megszülető határozattal szemben újabb jogorvoslatnak lehet helye, a felmentésről szóló jogerős döntés megszületéséig pedig a gyermek annak ellenére is köteles

az óvodai nevelésben részt venni [az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti eljárás esetében], tankötelezettségét iskolába járással teljesíteni [az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti eljárás esetében], továbbá tankötelezettségét megkezdeni [az Nkt. 45. § (2) bekezdése alapján], hogy adott esetben a gyermek érdekét a szülő kérelmének megfelelően a kérelem pozitív elbírálása szolgálja, és a kérelem jogerős elbírálására eljárási okokból nem kerülhet sor.

- [173] Az Alkotmánybíróság e körben külön is kiemeli, hogy a kérelem benyújtására az Nkt. 8. § (2) bekezdésének megfelelően május 25. napjáig, az Nkt. 45. § (5) bekezdésének megfelelően pedig június 15. napjáig van lehetőség. A felmentést engedélyező szerv a döntését az Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerinti teljes eljárásban eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában hatvan nap alatt hozhatja meg, a szülő pedig a döntés közlésétől számított 15 napon belül indíthatja meg az általa sérelmesnek tartott döntéssel szembeni közigazgatási pert. Az Nkt. 8. § (2d) bekezdése, illetőleg 45. § (6e) bekezdése alapján a bíróság a keresetlevelet annak bírósághoz történő érkezésétől számított 45 napon belül bírálja el, azzal, hogy az ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezések a perben nem alkalmazhatóak. Mindez azt jelenti, hogy már a jogalkotó által az egyes eljárási szakaszokra előírt határidők maradéktalan betartása esetén is kérdéses, hogy a jogerős bírói döntés megszületik-e az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetéig, az pedig teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a felmentésről szóló döntés hatályon kívül helyezése és a felmentést engedélyező szerv megismételt eljárása esetén a felmentésről szóló jogerős döntés az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetéig még abban az esetben sem születik meg, ha a megismételt eljárásban a szülő és a gyermek számára egyébként kedvező döntés születik.
- [174] Márpedig a gyermek legjobb érdeke minimálisan azt a követelményt támasztja a jogalkotással és jogalkalmazással szemben is, hogy az óvodai felmentésről, a tankötelezettség megkezdéséről, illetőleg az egyéni munkarend engedélyezéséről szóló jogerős döntés az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetét megelőzően minden esetben rendelkezésre álljon. Különösen igaz ez akkor, ha a felmentést engedélyező szervet az Ákr. rendelkezéseiből fakadóan már eleve terheli a tényállás teljes körű tisztázásának kötelezettsége, sommás eljárás lefolytatására pedig legfeljebb abban az esetben van lehetőség, ha a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmének szakértő bevonása nélkül helyt ad (mely esetben ugyanakkor a szülő nem is fog élni a bírósághoz fordulás lehetőségével, és ekként megismételt eljárásra sem kerülhet sor).
- [175] Az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése értelmében a felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. A Kp. 90. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt csak akkor változtathatja meg, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető, és a megváltoztatást egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén (kivételekkel) a törvény lehetővé teszi. A 90. § (2) bekezdése értelmében a bíróság a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, és a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv – azonos jogi vagy tényhelyzet alapján – a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett. Mindez azt jelenti, hogy az Nkt. 8. § (2a) bekezdésének, illetőleg 45. § (6b) bekezdésének „A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.” fordulatának esetleges megsemmisítése sem eredményezné azt, hogy a bíróság megváltoztathatná a felmentést engedélyező szerv döntését, azaz a megsemmisítés eredményeként a bíróság kasszációs jogköre nem alakulna át reformatórius jogkörre. A megsemmisítés csupán azzal az eredménnyel járna, hogy a Kp. 90. § (2) bekezdésének megfelelően csak az esetleges megismételt eljárásban, és ekkor is kizárólag az ott rögzített feltételek teljesülése esetén válna lehetségessé a felmentést engedélyező szerv döntésének bíróság általi megváltoztatása.
- [176] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Nkt. 8. § (2a) bekezdésével, illetőleg 45. § (6b) bekezdésével összefüggésben nem alaptörvény-ellenes az a szabályozás, amely a bíróság számára kizárólag kasszációs jogkört biztosít, amennyiben a jogalkotó megteremti azokat az eljárásjogi garanciákat, amelyek biztosítják, hogy még kasszációs jogkör esetén is az óvodai nevelési év, illetőleg tanév kezdetét megelőzően az eljárások minden esetben jogerősen lezáruljanak. Az alaptörvény-ellenességet ekként nem az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése, hanem kifejezetten az ezen rendelkezésekhez kapcsolódó szabályozási hiátus okozza, és csak ennek pótlásával, azaz jogalkotással tehető a vizsgált szabályozás alaptörvény-konformmá {hasonlóan például: 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[177] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az indítványt ebben az elemében elutasította, és ugyanakkor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak eljárásjogi garanciáit, hogy az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése szerinti eljárásokban az eljárást lezáró és a kérelemről érdemben döntő jogerős döntés a tanév (nevelési év) kezdetét megelőzően abban az esetben is minden esetben megszülessen, ha a szülő a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási pert kezdeményez. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tessen eleget.

X.

[178] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel az Nkt. 84. § (9b) bekezdése. Az indítványozók a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme miatt vélték megvalósulni. Tekintettel arra, hogy az indítvány a jogbiztonság sérelmével összefüggésben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmazott, továbbá a Btv. 2. § (2a) bekezdésének megsemmisítését az indítványozók egyébként sem kezdeményezték, az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően kizárólag az Nkt. 84. § (9b) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben.

[179] 2. Az Nkt. 84. § (9b) bekezdése szerint „[a] magán köznevelési intézmény munkaviszonyból eredő olyan kötelezettségeiért, amelyek teljesítéséhez vagyona nem elégséges, a fenntartó kezesként felel. Ha a magán köznevelési intézmény jogutód nélkül szűnik meg, a munkaviszonyból származó, a munkavállalók elmaradt munkabéret és egyéb, munkáltatóval szemben fennálló követeléseit érintő jogok és kötelezettségek a megszűnés időpontjában a fenntartóra átszállnak.”

[180] Az Nkt. 2. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint köznevelési intézményt *a)* az állam, valamint *b)* az Nkt. keretei között *ba)* a nemzetiségi önkormányzat, *bb)* az egyházi jogi személy, *bc)* a vallási egyesület vagy *bd)* más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Azt, hogy mi minősül magán köznevelési intézménynek, az Nkt. 4. § 16. pontja értelmezi, amely szerint magán köznevelési intézmény a 2. § (3) bekezdés *b)* pont *bc)* és *bd)* alpontjában meghatározott személy által, tehát vallási egyesület, valamint más személy vagy szervezet által fenntartott köznevelési intézmény.

[181] Az indítványozók a kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították, amely az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja. A Nkt. által teremtett differenciálás azonban nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti tulajdonsághoz sem. Ebből következően a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, hanem (1) bekezdésébe foglalt általános jogegyenlőségi szabály alapján kell megítélni [lásd 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [49]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [79]].

[182] 3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; az újabb gyakorlatból például: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]]. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor nem fogadható el, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes [lásd pl. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]]. Hangsúlyozandó e körben, hogy a megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik [lásd pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]].

[183] Az Nkt. támadott rendelkezése az indítványozók szerint azért alaptörvény-ellenes, mert a magán köznevelési intézmények munkaviszonyból eredő kötelezettségei vonatkozásában rögzíti a fenntartó kezeskénti helytállási kötelezettségét, ilyen rendelkezést azonban azon köznevelési intézmények vonatkozásában, amelyek fenntartója az állam, nemzetiségi önkormányzat vagy egyházi jogi személy, nem ír elő. Az indítvány szerint nem zár-

ható ki, hogy oly módon zárnak be önkormányzati, állami, nemzetiségi önkormányzati vagy egyházi köznevelési intézményt, hogy annak munkáltatói tartozásai vannak, ezáltal pedig az érintett munkavállalók nem juthatnak hozzá a díjazásukhoz, márpedig a köznevelési intézmények a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek.

- [184] Az Alkotmánybíróság rámutat: a Btv. 1. § (1) bekezdése értelmében bérgarancia-eljárásra a felszámolás vagy kényszerlétési eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetek esetében kerülhet sor. A Bérgarancia Alap azon gazdálkodó szervezetek esetében biztosítja a munkabérek kifizetését, melyekre állami garanciavállalás nem érvényesül. Az Nkt. támadott rendelkezéseiből következően a Bérgarancia Alap nem tartozik helytállásért az állam, a nemzetiségi önkormányzat, illetőleg az egyházi jogi személy mint fenntartó által működtetett köznevelési intézmények munkabér-kifizetéséért.
- [185] A köznevelési intézmények a szabályozás szempontjából homogén csoportot képeznek, és így egymással összehasonlítható helyzetben vannak. A szabályozás ugyanakkor csak látszólag tesz különbséget a magán köznevelési intézmények, illetőleg a magán köznevelési intézménynek nem minősülő intézmények fenntartói között, valójában azonban éppen azt célozza, hogy valamennyi köznevelési intézmény alkalmazottjának bérkifizetését (jogállásától függetlenül) azonos értékű garanciák biztosítsák. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 25. § (7) bekezdése értelmében, ha a nemzetiségi önkormányzat megszűnik, a fenntartói jogot a székhely szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal köteles gyakorolni, azaz a fenntartói jogot közvetlenül az állam gyakorolja. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 29. § (2) bekezdése értelmében pedig az egyházi jogi személyek (bevett egyház, bejegyzett egyház, nyilvántartásba vett egyház) jogutód nélküli megszűnése esetén a vagyon a hitelezők követelésének kielégítése után az állam tulajdonába kerül, és közcélú tevékenységre kell fordítani. Mindez azt jelenti, hogy végső esetben az állam áll helyt az állam, a nemzetiségi önkormányzat és az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmények alkalmazottainak béréért, míg a magán köznevelési intézmények esetében éppen a Btv. 2. § (2a) bekezdése teremti meg annak biztosítékát, hogy minden olyan köznevelési intézmény alkalmazottjának bérkifizetése biztosított legyen a fenntartó megszűnése esetére, amely esetében külön jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a munkabér kifizetéséért végső soron maga az állam tartozik felelősséggel. A szabályozás ekként az indítvány állításával szemben nem megkülönbözteti, hanem éppen a hasonló értékű garanciarendszer megteremtésével egymással azonos helyzetbe hozza az egyes köznevelési intézmények alkalmazottait. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Nkt. támadott rendelkezése nem ellentétes a XV. cikk (1) bekezdésével.

XI.

- [186] 1. Az indítványozók az Nkt.-nak az intézményvezetők felelősségével kapcsolatos 3. § (9a) bekezdésének megsemmisítését a B) cikk (1) bekezdésében foglalt felkészülési idő hiánya, a normavilágosság követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a IX. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt kérték.
- [187] Az indítvány pusztán állítja a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a felkészülési idő követelményének sérelmét, alkotmányjogilag értékelhető indokolást azonban nem tartalmaz ezen alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben, ezért azt az Alkotmánybíróság jelen eljárásában nem vizsgálhatta. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal összefüggésben pedig az indítvány csupán idézi az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatát, ám sem a jogorvoslathoz való jog sérelmét nem állítja, sem pedig indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az Nkt. 3. § (9a) bekezdése miért ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [188] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Nkt. 3. § (9a) bekezdése sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát.
- [189] Az indítványozók e körben arra hivatkoztak, hogy átmeneti rendelkezés hiányában az előírás a hatályba léptetés előtti időpontokban megtörtént cselekményekre is alkalmazható, továbbá az intézményvezető megbízatása akár a megbízatását megelőzően történt esetek miatt is megszüntethető.
- [190] A támadott jogszabályi rendelkezés szerint „[h]a – az óvoda kivételével – állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott nevelési-oktatási intézményben olyan nevelési-oktatási vagy tájékoztató tevékenység folytatására kerül sor, amely a köznevelési jogszabályok súlyos megsértése révén a gyermek, tanuló Alaptör-

vényben foglalt jogainak megsértését eredményezheti, amennyiben e törvény szerinti más jogi eszköz a) nem vezetett eredményre vagy b) nem áll rendelkezésre, az oktatásért felelős miniszter, az intézményvezető megbízását vagy ahhoz adott egyetértését mérlegelési jogkörében a tevékenységről való tudomásszerzést követő egy éven belül visszavonhatja”.

- [191] A támadott jogszabályi rendelkezés nem lépett visszamenőlegesen hatályba, ezért csak az vethető fel, hogy a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokban idéz elő változást. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatály tilalmába ütközést esetről esetre vizsgálja. Jelen esetben a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében volt vizsgálendő az Nkt. támadott rendelkezése kapcsán az, hogy e rendelkezés a hatálybalépését megelőzően elkövetett cselekményekhez – átmeneti szabályok nélkül – kapcsolhat-e további hátrányos jogkövetkezményt. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmények értelmében nyilvánvalóan nem vonható ugyanis felelősségre egy intézményvezető olyan cselekményekért, amelyek a rendelkezés hatálybalépése előtt történtek.
- [192] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelemmel volt a Jat. a szabályozási átmenetről szóló rendelkezésére. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. tehát egyértelműen állást foglal abban a kérdésben, hogy amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. Jelen ügyre vetítve ez azt jelenti, hogy a köznevelési intézmények vezetői törvény kifejezett rendelkezése hiányában nem vonhatók felelősségre a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépését megelőzően történt eseményekért.
- [193] E megközelítést alkalmazva semmisítette meg a jogállamiság sérelme miatt az Alkotmánybíróság a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság megállapította: „A jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevitelének korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. [...] Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.” (Indokolás [118])
- [194] 3. Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi továbbá, hogy a vezetői megbízatás visszavonására a közalkalmazotti jogviszonyról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szabályai is megfelelően irányadóak. A Kjt. 23. § (5) bekezdésének megfelelően a vezetői megbízás visszavonását a munkáltatói jogkör gyakorlójának a közalkalmazott kérelmére indokolnia kell, és az indokolásból a visszavonás okának világosan ki kell tűnnie, vita esetén pedig a visszavonás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania, mely adott esetben munkaügyi per tárgya is lehet.
- [195] Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során „[a] jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Az Nkt. 3. § (9a) bekezdésének az indítványozók általi azon értelmezése, miszerint egy vezetői megbízatás visszavonására olyan cselekmények esetén is sor kerülhet, amelyek megtörténtekor az érintett nem állt a köznevelési intézménnyel jogviszonyban, vagy ha állt is, nem volt vezetői megbízatása, illetőleg őt az adott cselekményért semminemű felelősség nem terhelte, nyilvánvalóan nincs összefüggésben az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével.
- [196] 4. Az indítványozók a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére tekintettel is állították.
- [197] A köznevelésért felelős államtitkár az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában hangsúlyozta, hogy a rendelkezés nem általánosságban tiltja a tájékoztatási tevékenységet, hanem arra az esetre helyez kilátásba szankciót, ha a megvalósult tájékoztatás köznevelési szabályt súlyosan sért, és más eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy nem áll rendelkezésre. Álláspontja szerint a szabályozás összhangban áll a véleménynyilvánítás szabadságával, amelynek korlátja a gyermek egészséges fejlődéshez való joga.

- [198] 4.1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozók magatartására vonatkozik-e az Alaptörvény IX. cikkének védelme; amennyiben igen, akkor pedig van-e olyan versengő érdek, amely az alapjog korlátozását igazolja.
- [199] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához”. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát, azaz valamilyen gondolat megfogalmazását és másokkal való megosztását megjelenési formájára tekintet nélkül védi. Ebből következően nem csupán a hétköznapi értelemben vett szólás tartozik az alkotmányos védelem körébe, hanem minden olyan magatartás (jelkép használata, mozdulat stb.), amely információs tartalommal bír. Egy nevelési-oktatási intézményben folytatott tájékoztató-tevékenység a tanulók számára nyilvánvalóan értékelhető információs tartalommal bírhat, így ez a magatartás az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe vonható.
- [200] 4.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal szemben felhozható-e olyan indok, amely ebben az esetben az alapjog korlátozását alkotmányosan igazolhatja.
- [201] A támadott rendelkezésben az Nkt. közvetetten a XVI. cikk (1) bekezdése intézményvédelmi oldalának szerez érvényt akkor, amikor a tanulók egészséges fejlődéséhez való alkotmányos jogainak védelme érdekében a köznevelési szabályokat súlyosan sértő tájékoztatás esetében lehetővé teszi az intézményvezető megbízatásának visszavonását, abban az esetben, ha más jogi eszköz nem vezetett eredményre, vagy nem állt rendelkezésre. A gyermeki jogok érvényre juttatása legitim cél alapjog korlátozásához. Az Alaptörvényből ugyanis nem következik, hogy ne lehetne korlátozni a véleménynyilvánítás szabadságát olyan esetekben, amikor a gyermekek Alaptörvényben foglalt jogai a köznevelési szabályos súlyos fokú megsértése esetén sérülnek.
- [202] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozás szükségességét a gyermeki jogok védelme, a gyermekek befolyástól mentes, objektív tájékoztatásának szükségessége megfelelően indokolja. A korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert a törvény kizárólag a köznevelési szabályok súlyos megsértése révén a gyermekek Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme esetén és csak legutolsó eszközként, akkor eredményezheti az intézményvezető felmentését, ha más jogi eszköz nem vezetett eredményre, vagy nem állt rendelkezésre.
- [203] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét is elutasította.

XII.

- [204] 1. Az indítványozók beadványukban kérték az Nkt. 21. § (9) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Álláspontjuk szerint a megszűnő oktatási intézménybe járó tanulók elhelyezésével kapcsolatos rendelkezés sérti a művelődéshez való jogot és a jogállamiság követelményét is, utóbbit a felkészülési idő hiánya, valamint a visszamenőleges jogalkotás okán.
- [205] Tekintettel arra, hogy az indítvány pusztán állítja a felkészülési idő követelményének sérelmét, ezt azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem hozza összefüggésbe a támadott jogszabályhellyel, továbbá arra sem tér ki, hogy a szabályozás miért ütközik a visszaható hatály tilalmába, illetőleg a jogállamiság követelményébe, az Alkotmánybíróság jelen indítványi elemet kizárólag a művelődéshez való jog állított sérelmére tekintettel tudta vizsgálni. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, míg a (2) bekezdés jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns eleme szerint Magyarország ezt a jogot ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosítja.
- [206] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az érintett rendelkezés szabályozási környezetét vizsgálta meg. 2012 szeptemberét megelőzően köznevelési intézmény jogutód nélküli megszűnése esetén nem volt hatályban kijelölő határozatról rendelkező előírás, a szülők a jogszabály alapján kötelező felvételt biztosító intézményhez fordulhattak gyermekük elhelyezése érdekében. Az Nkt. 2012. szeptember 1-jei hatálybalépésével azonban már a köznevelési intézmény bármely okból történő megszűnése esetére kötelezettséggént írta elő a köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára, hogy jelölje ki azt a nevelési-oktatási intézményt, amely a megszünt intézménnyel jogviszonyban álló gyermekek, tanulók felvételét nem tagadhatja meg. A Módtv.-vel hatályba léptetett szabály azonban ezt a kötelezettséget immáron csak arra az esetre írja elő a köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára, ha a hatóság súlyos vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt rendeli el a nyilvántartásból való törlést. Az indítványozók szerint ez a megoldás

azzal a következménnyel járhat, hogy ellátatlanul maradnak olyan gyermekek, akik az óvodai nevelésben való kötelező részvételt teljesítik, illetve akik tankötelesek.

- [207] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nkt. megfelelően biztosítja-e valamennyi óvodaköteles gyermek, valamint tanköteles diák más intézményben történő elhelyezését abban az esetben, ha az általuk látogatott intézmény jogutód nélkül szűnik meg, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény XI. cikke sérelmének lehetősége.
- [208] A jogalkotó a szabályozás módosításához az alábbi indokolást fűzte. „A nyilvántartásból való törlés ellen felbuzdulni lehet, ám már a törléssel – és nem a megszűnés végleges kimondásával – egyidejűleg kell kijelölni azt a másik intézményt, amelynek a tanulókat fogadnia kell. Indokolatlan, hogy azokban az esetekben is legyen ilyen kötelezettsége a kormányhivataloknak, amikor a fenntartó saját döntése alapján szűnik meg az intézmény, amelyet a véleményezési jogok alapján a szülők kellő időben megismernek. A javaslat szerint az intézmény kijelölésre csak akkor kerül sor, amikor a kormányhivatal dönt a törlésről súlyos és ismétlődő jogszabálysértés miatt, továbbá csak a tanköteles tanulók vonatkozásában, a nem tanköteles tanulók számára történő intézménykijelölésre pedig nem minden esetben, hanem csak akkor kerülne sor, amennyiben ezt a már nem tanköteles tanuló kérelmezi.”
- [209] Ahogy arra az államtitkár által jegyzett válasz is rámutat, az Nkt. a támadott jogszabályhelyen kívül, a 30. fejezetben is foglalkozik az óvodai felvétel, valamint a tanulói jogviszony kezdetével. Az Nkt. 49. § (3) bekezdése szerint az óvoda köteles felvenni, átvenni azt a gyermeket, aki köteles óvodába járni, ha lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található, az Nkt. 50. § (6) bekezdése pedig rögzíti, hogy az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki életvitelszerűen az általános iskola körzetében lakik. Mindezek alapján a nem állami fenntartású megszűnt intézmények tanulóinak is biztosítva van a lehetőség tanulmányaikat a körzeti intézményben folytatni. Ahogy az állásfoglalás is megjegyzi, az sem kizárt, hogy minderre ne a kötelező felvételt biztosító intézményben kerüljön sor, ez azonban független attól, hogy a kötelező felvételt biztosító intézmény az Nkt. vonatkozó rendelkezései alapján vagy a kijelölés alapján nyeri el ezen minőséget. Az előző évek tapasztalatai alapján az Nkt. 2019. július 26. napján hatályba lépett 21. § (9) bekezdése – a hatóság adminisztratív terheinek csökkentése mellett – abban az esetben hivatott a tanköteles gyermeket nevelő családok életét megkönnyíteni, amikor a köznevelési intézmény megszűnésének következményeire nincs módjuk megfelelően felkészülni. A nem tanköteles fiatalok pedig az indokolás szerint kérelemmel fordulhatnak a köznevelési feladatot ellátó hatósághoz a köznevelési intézmény kijelölése iránt.
- [210] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott rendelkezéssel összefüggésben a művelődéshez való jog sérelme nem merül fel, mivel a tanköteles, illetve óvodaköteles gyermekek intézménylátogatása az Nkt. alapján megfelelően biztosított, az óvodaköteles, illetve tanköteles gyermekek egyetlen esetben sem maradnak oktatás nélkül. Az Nkt. 21. § (9) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenesség ezért nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványi elemet elutasította.

XIII.

- [211] Az indítványozók az Nkt. 27. § (5) bekezdését a kellő felkészülési idő követelményének sérelme miatt kérték megsemmisíteni, mely rendelkezés 2019. július 26. napján lépett hatályba. Meglátásuk szerint a rendelkezésben megjelölt új fogalom – a fejlesztő pedagógiai ellátás – okán elkerülhetetlen a nevelési-oktatási intézmények pedagógiai programjának átdolgozása, ehhez azonban álláspontjuk szerint az intézményeknek nem áll rendelkezésére kellő idő. Az indítvány szerint gondot jelenthet továbbá a készségfejlesztéshez szükséges fejlesztő pedagógusok alkalmazása.
- [212] 1. A 9/2019. (III. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint a 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, azonban hivatalból eljárva megállapította, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Nkt.-ban vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét.

- [213] Az Nkt. 27. § (5) bekezdése ezt követően kiegészült azzal a követelménnyel, miszerint „[a] beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tanuló tantárgyi felzárkóztatását a nevelő-oktató munka szakaszának, illetve a tantárgynak megfelelő szakképzettségű pedagógus, készségfejlesztését pedig fejlesztő pedagógus végzi”.
- [214] A Módtv. indokolása szerint – összefüggésben a 9/2019. (III. 22.) AB határozattal – a támadott rendelkezés a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók fejlesztő pedagógiai ellátására vonatkozó szabályozásban egyértelművé teszi, hogy milyen keret terhére és kiknek a számára kell megszervezni a fejlesztéseket.
- [215] Az államtitkári válasz kifejti, a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglalt felhívásra az Nkt. és a vonatkozó végrehajtási rendeletek együttesen adják a választ. Az Nkt. bevezeti, valamint definiálja a fejlesztő pedagógiai ellátás fogalmát. Kimondja, hogy két alapvető tartalmi eleme a tantárgyi felzárkóztatás és a készségfejlesztés. Ez megalapozza azt, hogy az ellátás közös ügy, a tantárgyi felzárkóztatást segítő reguláris pedagógusé és a speciális tudású fejlesztő pedagógusé, aki a készségfejlesztés feladatát látja el. Rendeleti szintű végrehajtási szabályok rendelkeznek azonban például a vizsgáknál biztosított kedvezmények kiterjesztéséről, egyéni fejlesztési terv készítésének kötelezettségéről (az EMMI rendelet), a szóbeli érettségi vizsga meghosszabbításának lehetőségéről vagy a nyelvvizsga-egyenértékűségről [az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet]. A válasz rögzíti továbbá, hogy a módosítás a tantárgyi felzárkóztatást, illetve a készségfejlesztést végző pedagógusok szakképzettségére vonatkozó előírással egészítette ki a szabályozást, ami nem igényli a pedagógiai program átdolgozását.
- [216] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően a támadott rendelkezés alkotmányosságát a felkészülési idő Alaptörvényben megállapított követelménye tükrében vizsgálta. A kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [59] és köv.) tett összefoglaló megállapításokra, melyek alapulvételével az Nkt. 27. § (5) bekezdése állított alaptörvény-ellenesség tekintetében az alábbi következtetésekre jutott.
- [217] Jelen esetben a jogalkalmazóknak a támadott rendelkezés hatálybalépése (2019. július 26.) és kötelező alkalmazása (2019. szeptember 2.) között több mint egy hónap állt rendelkezésre arra, hogy a Módtv.-vel bevezetett új fogalmat, a fejlesztő pedagógiai ellátást pedagógiai programjukba illesszék, és szükség esetén fejlesztő pedagógusokat alkalmazzanak. Ezen időtartam (még ha adott esetben okozhatott is nehézséget a megfelelő képesítéssel rendelkező, kellő számú fejlesztő pedagógus alkalmazása) alkotmányjogi értelemben semmi esetre sem tekinthető olyan kirívóan rövid időnek, ami a B) cikk (1) bekezdése sérelmét felvetné, különös tekintettel arra a tényre, hogy a vizsgált szabályozás ezen eleme részben éppen az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség orvoslását célozta. Ráadásul a fentebb ismertetett 9/2019. (III. 22.) AB határozatból következően a támadott rendelkezésnek a tanév kezdetén történő alkalmazása mindenképpen az érintett beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók érdekében állt, a rendelkezés későbbi időpontban történő hatálybalépése ugyanis ezen tanulók fejlesztését akadályozta volna. Mivel pedig sem az indítványozók, sem pedig az államtitkár nem állapított meg olyan, az új rendelkezés alkalmazását akadályozó rendkívüli nehézséget, amely az érintett tanulók fejlesztése megkezdésének elhalasztását igazolná, az Alkotmánybíróság az Nkt. támadott 27. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

XIV.

- [218] 1. Az indítványozók az információs önrendelkezési jog vélt sérelme miatt kérték az Nkt. 44/B. és 44/C. §-ának megsemmisítését, mely az Nkt. „A tanulói edzettség mérésével és a külföldi tanulmányúttal kapcsolatosan kezelt adatok” alcímét képezi. Az indítványozók szerint nem meghatározott az adatkezelés célja és értelme, továbbá a módja sem egyértelmű. Tudomásuk szerint nem került sor továbbá előzetes konzultációra a jogszabály-előkészítési eljárás keretei között.
- [219] Tekintettel arra, hogy az indítványozók nem tértek ki arra, hogy az előzetes konzultáció esetleges elmaradása miképpen érinti a tanulók információs önrendelkezéshez való jogát, az Alkotmánybíróság alapjogi összefüggés hiányában ezen indítványi elemet nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság vizsgálata az indítványhoz kötöttség elvéből következően kizárólag arra terjedhetett ki, hogy az Nkt. Módtv.-vel beiktatott 44/B. és 44/C. §-a azok

értelmét és célját tekintve összhangban állnak-e az Alaptörvénnyel, az információs önrendelkezési jog tükrében.

- [220] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként ezúttal is a támadott jogszabályi környezetet tekintette át.
- [221] 2.1. Az Nkt. 44/B. §-a rögzíti, hogy a Magyar Diáksport Szövetség (a továbbiakban: MDSZ) a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából működteti a tanulók fizikai állapotának és edzettségének mérési adatait tartalmazó informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszert, a Nemzeti Egységes Tanulói Fittségi Tesztet (a továbbiakban: NETFIT). A rendszer az Nkt. 44/B. § (2) bekezdésében felsorolt személyes adatokat anonim módon, mérési azonosító alkalmazásával tartalmazza, és azok az első feltöltéstől számított tíz évig kezelhetők. Az eredményeket a mérést végző pedagógus tölti fel a rendszerbe, amelyeket a tanuló és a szülő a mérési azonosító felhasználásával ismerhet meg.
- [222] Az EMMI rendelet 81. §-a már 2014. november 4. napjától meghatározza a tanulók fizikai fittségi mérésének rendszerét, valamint szabályozza annak tartalmi kereteit. A hivatkozott jogszabályhely szerint az iskola testnevelés tantárgyat tanító pedagógusa az országosan egységes mérési módszer és az annak alkalmazásához kifejlesztett eszközök alkalmazásával a nappali rendszerű iskolai oktatás rendje szerinti tanulók részvételével ellátja a fizikai fittség mérésével kapcsolatos feladatokat. A tanulók fizikai fittségi mérésének célja a tanulók egészsége megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása, és a tanulók egészségi állapotának nyomon követése a tanulók fizikai fittségi szintjének feltárásával. A fizikai fittségi mérés eredményeit a mérést végző pedagógus – a mérésben érintett tanulónként – rögzíti, és feltölti a NETFIT rendszerbe, amely egy informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszer. A rendszer automatikusan kiértékeli az eredményeket. A kijelölt pedagógusok az adatokat elemzik és meghatározzák az adott tanuló fizikai fittségi szintjének további fejlesztése szempontjából szükséges intézkedéseket. A fizikai fittségi mérés eredményeit az iskolának a tanuló mérési azonosítójának alkalmazásával fel kell tölteni a NETFIT rendszerbe, amelyben a tanulót érintő eredményekről a tanuló és a szülő a tanuló mérési azonosítójának felhasználásával kap tájékoztatást.
- [223] Az EMMI rendelet 81. §-a 2019. szeptember 1. napjától az Nkt. 44/B. §-ának beiktatásával pontosításra került. Míg a 2019. szeptember 1. napja előtt hatályos rendelkezés az iskola testnevelés tantárgyat tanító pedagógusát kötelezte a mérési adatok rögzítésére valamennyi nappali rendszerű iskolai oktatás rendje szerinti tanuló esetében, az új szabályozás pontosan meghatározza azt is, hogy ki felel az adatok rögzítéséért és elemzéséért a gyógytestnevelésben, strukturált mozgásfejlődésben részt vevő tanulók, valamint sajátos nevelési igényű tanuló esetében.
- [224] A fentiek alapján megállapítható, hogy az MDSZ által kidolgozott NETFIT rendszer keretében a köznevelési intézmények már több mint 5 éve rögzítik a tanulók fittségére vonatkozó adatokat anonim módon. A mérések és az adatok rögzítésének célja a tanulók egészsége megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása, és a tanulók egészségi állapotának nyomon követése a tanulók fizikai fittségi szintjének feltárásával.
- [225] 2.2. Az Nkt. 44/C. §-a nyelvi környezetben történő nyelvtanulás nyomon követésére a Tempus Közalapítványt hatalmazza fel, és egyúttal megteremti a tevékenység ellátásához szükséges adatkezelési feljogosítást, valamint a köznevelési intézménytől érkező, illetve oda irányuló adattovábbítás jogalapját. A támadott rendelkezés taxatív felsorolásban rögzíti a kezelt adatok körét; a tanulmányutak nyilvántartása tartalmazza a tanuló nevét, oktatási azonosító számát, anyja születési nevét, születési helyét és idejét, állampolgárságát, nemét, a tanuló nevelési-oktatási intézményének nevét, oktatási azonosító számát, a tanuló tanulói jogviszonyát megalapozó köznevelési alapfeladatot, a tanuló nevelés-oktatásának helyét, évfolyamát, azt, hogy a tanuló hányadik évfolyamon, mely országban vett részt külföldi tanulmányúton, kiskorú tanuló esetén a külföldi tanulmányúthoz történő szülői hozzájárulási nyilatkozatot, a tanuló nyelvi szintjét igazoló iskolai ajánlást, a választott külföldi fogadó intézmény, gazdálkodó szervezet nevét, az utasbiztosítás szerződésszámát, a támogatói szerződés számát, egyéni pályázat esetén a tanuló fizetési számlaszámát, valamint a tanuló sajátos nevelési igényére vonatkozó adatokat.
- [226] 3. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tartalmát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) bontja ki. Az Infotv. személyes

adatok védelmével kapcsolatban megfogalmazott célja, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartásuk. Az adatvédelem az élő természetes személlyel összefüggésbe hozható adatokra tejed ki. Az Infotv. 3. §-a szerint személyes adat nem pusztán maga az adat, hanem az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés is. Az Infotv. rendelkezései összhangban állnak az Alkotmánybíróság által kimunkált elvi alapokkal. A 11/2014. (IV. 4.) AB határozat rögzíti, hogy „[a] magánélet védelmének része a személyes adatok védelméhez való jog, amelyet az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése tartalmaz, és amelyet az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozattól kezdve »információs önrendelkezési jogként« fogott fel (ABH 1991, 40, 44–57). A »személyes adat« minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ; így a jog lehetővé teszi az ember számára, hogy magán- és személyes életéről szóló információkkal kizárólag maga rendelkezzen: amiből következik, hogy korlátozása az alapjog-korlátozás feltételei szerint megengedett. Az önrendelkezés akkor lehetséges, ha minden ember maga dönti el, hogy saját magáról – magánéletéről (ami a saját élete) és családi életéről – milyen ismeretet oszt meg és kivel.” (Indokolás [55])

- [227] Az Infotv. 4. § (1)–(3) bekezdése szerint „[s]zemélyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.”
- [228] Adatvédelem tehát egy természetes személlyel összefüggésbe hozható bármiféle ismeretre kiterjedhet, azzal, hogy a természetes személy és az adat között szükségképpen fennáll egy kapcsolat, amely az azonosítást lehetővé teszi. A személyes adat az adatkezelés során addig őrzi meg ezt a minőségét, amíg az adat és az alany közötti kapcsolat helyreállítható. A kapcsolat pedig csak akkor állítható helyre, ha az adatkezelő rendelkezik a helyreállításhoz szükséges technikai eszközökkel.
- [229] A minisztériumi állásfoglalás kifejti, hogy az Infotv. a mögöttes joganyagot képező Általános Adatvédelmi Rendelet [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, a továbbiakban: GDPR] rendelkezéseivel összhangban lehetővé teszi a személyes adatok kezelésének törvényben történő elrendelését [Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pont]. Az Nkt. szövege megfelel az Infotv. és a GDPR előírásainak, kijelölve az adatkezelő személyét és a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját. Az adatkezelőt terhelik a további adatvédelmet, adatrendelkezést stb. biztosító, GDPR-ból és az Infotv.-ből eredő végrehajtási feladatok. Az Infotv. 5. § (5) bekezdése szerint pedig „[h]a a kötelező adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát törvény, helyi önkormányzat rendelete vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa nem határozza meg, az adatkezelő az adatkezelés megkezdésétől legalább háromévente felülvizsgálja, hogy az általa, illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adat kezelése az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges-e. Ezen felülvizsgálat körülményeit és eredményét az adatkezelő dokumentálja, e dokumentációt a felülvizsgálat elvégzését követő tíz évig megőrzi és azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) kérésére a Hatóság rendelkezésére bocsátja”. Az államtitkári válasz kitér arra is, hogy előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat lefolytatására a törvény előkészítése során sor került, továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal (a továbbiakban: NAIH) is több ízben egyeztettek.
- [230] 3.1. A 44/B. §-sal összefüggésben a Módtv. indokolása megállapítja: „A Javaslat rendezi a tanulók fizikai fitness mérésével kapcsolatos keletkező adatok anonim módon történő kezelésének rendjét.” Az indítvánnyal támasztott jogszabályi rendelkezés ugyanis előírja, hogy az eredményeket a mérésben érintett tanulónként, mérési azonosító alkalmazásával rögzítsék. A 44/B. § (2) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz a tanulók rögzített személyes adatairól, amelyek a következők: mérési azonosító, születési év és hónap, nem, decimális életkor, sajátos nevelési igényre vonatkozó adat, évfolyam, az iskola feladatellátási helye, valamint a fizikai fitness mérés eredményei. A tanulók neve nem szerepel a rögzített adatok között. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a támasztott rendelkezés a célhoz kötött adatkezelés követelményeinek megfelelő, kizárólag a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából kezeli az ehhez elengedhetetlenül szükséges, az Nkt.-ban rögzített adatokat, a szükséges ideig. Az Nkt. tehát kijelöli az adatkezelő személyét,

a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, ahhoz csak a feltétlenül szükséges mennyiségű adatot kezel összhangban az Infotv. rendelkezéseivel, valamint a GDPR előírásaival. Az Alkotmánybíróság kiemeli, a kezelendő adatok között a tanulók neve nem szerepel, a rendszerben egy mérési azonosítóval szerepelnek, amely kizárólag a rögzítő tanár és a szülő előtt ismert, így az adataik – különös tekintettel a magas egyedszámra és az igen hasonló paraméterekre – nem hozhatók összefüggésbe a személyükkel, a szabályozás adatvédelmi megfelelőségét pedig a NAIH is megerősítette.

- [231] 3.2. Az Nkt. 44/C. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott. Megállapítható, hogy a támadott rendelkezés a célhoz kötött adatkezelés követelményeinek megfelel, és az Nkt. vonatkozó rendelkezésének értelmében a Tempus Közalapítvány kizárólag a külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából kezeli az ehhez elengedhetetlenül szükséges, az Nkt.-ban rögzített adatokat, a szükséges ideig. Az Nkt. tehát kijelöli az adatkezelő személyét, a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, ahhoz csak a feltétlenül szükséges mennyiségű adatot kezel összhangban az Infotv. rendelkezéseivel, valamint a GDPR előírásaival.
- [232] 4. Mivel tehát a támadott rendelkezésekkel összefüggésben a tanulók információs önrendelkezési jogának sérelme az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem merült fel, az indítványozóknak az Nkt. 44/B. és 44/C. §-ának megsemmisítésére vonatkozó petitumait elutasította.

XV.

- [233] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [234] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1–4. pontjával és az azokhoz tartozó indokolással.
- [235] Különvéleményem kiindulópontja az, hogy az Abh. már megvizsgálta az iskolaérettséggel, illetőleg az azt elősegítő és szolgáló „óvodakötelezettséggel” kapcsolatosan azokat a kérdéseket, amelyek alapjogi összefüggésűek, és az Abh.-val akkor és most is egyetértettem, illetőleg egyetértetek.
- [236] Álláspontom szerint az új törvényi szabályozással módosított szóban forgó rendelkezések változásai az Abh. meghozatala óta szerzett tapasztalatokon nyugvó köznevelési ágazati jellegű kérdések, amelyek az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből levezethető szülői jogok sérelmét nem vetik fel, az alaptörvény-ellenesség szintjét sem érik el. Következésképpen a határozat rendelkező része 1. pontjában alkalmazott megsemmisítést, valamint az annak 2. és 3. rendelkező részi pontjában foglalt mulasztással előidézett alkotmány-ellenességet nem tudom elfogadni, a rendelkező rész 4. pontjában szereplő alkotmányos követelményt pedig szükségtelennek tartom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [237] A rendelkező rész 4. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom. Véleményem szerint az alkotmányos követelmény ebben a megfogalmazásban önmagában félreértelmezhető [mintha a gyermek iskolaérettsége tárgyában a végső döntést meghozni jogosult (szak)hatóságra nézve az eljárását kezdeményező szülői kérelemből egyfajta tartalmi, nem pusztán eljárási jellegű kötelezettség is keletkezne], a hozzá kapcsolódó indokolás pedig – az Abh.-ra történő hivatkozás mellett – félreértelmezi a kérdéskör kapcsán az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésében foglalt szülői jogokat.
- [238] Álláspontom szerint az iskolakezdés (iskolaérettség) időpontjával, illetve a vitás esetekben lefolytatandó szakhatósági eljárással kapcsolatos szabályozás kapcsán a XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített gyermeki jogoknak, a gyermek legjobb érdekének, nem pedig a (2) bekezdésében foglalt – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásával összefüggő – szülői jogoknak van szerepe.
- [239] A szülőknek az Alaptörvény alapján joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. A XVI. cikk ezt rögzítő (2) bekezdése nagy fokú döntési szabadságot biztosít a szülők számára az általános nevelési irány megválasztását illetően, többek között, hogy gyermekük milyen típusú iskolai és – amennyiben az legalább részben kötelező – óvodai nevelésben részesüljön (önkormányzati vagy magán/egyházi fenntartású intézmény; világi vagy egyházi jellegű nevelés; hagyományos vagy alternatív módszereket alkalmazó intézmény; tudományos, művészeti, zenei, nyelvi, sport stb. irányultságú képzés stb.).
- [240] Ez a szabadság azonban nem terjed ki arra, hogy a szülők a gyermekük iskolaérettségének megállapítása kapcsán olyan (valódi) döntési pozícióban legyenek, amely a saját, szükségképpen nem feltétlenül elfogulatlan és tárgyilagos szubjektív álláspontjuk feltétlen érvényesülését eredményezi. Ilyen – alaptörvényi szinten is rögzített – döntési jogosultság a XVI. cikk (2) bekezdéséből nézetem szerint nem vezethető le. A döntés indokolása ennek ellenére az Abh.-ra hivatkozással több helyen is abból az alapállásból indul ki, mintha ezekben a kérdésekben a szülőknek a hatósági eljárás megindítására irányuló kérelem előterjesztésén túlmenően, valamiféle tényleges döntési jogosultsága származna az Alaptörvényből. Véleményem szerint ez téves megközelítés; és meggyőződésem, hogy ilyesfajta jogosultságra maga az Abh. sem utalt.
- [241] A fent említett álláspontot a döntés indokolása elsődlegesen az Abh. egyik, szövegszerűen is idézett mondatára alapítja {„[a]z iskolaérettség, mint szakkérdés eldöntése elsősorban, de nem kizárólagosan a szülő joga” (Abh., Indokolás [54])}. Ez a mondat ugyan valóban megjelenik az Abh. szövegében, ugyanakkor fontosnak tartom rögzíteni, hogy az Abh. kapcsolódó indokolási részei véleményem szerint egyáltalán nem az iskolaérettség tekintetében fennálló szülői döntési jogosultság levezethetőségét hivatottak alátámasztani. Ezzel éppen

ellentétesen, az Abh. Indokolásának [46]–[56] bekezdései – az akkor az ombudsman által támadott szabályozás alaptörvény-ellenessége elutasításának körében – éppen azt fejtik ki, hogy a szülő iskolaérettséggel kapcsolatos álláspontját (és az általa előterjesztett dokumentumokat, egyéb bizonyításokat) a hatóságnak ugyan be kell vonnia a vizsgálata körébe, de magának a gyermek iskolaérettségnek a mikénti megítélése mint szakkérdés eldöntése, a szakhatóság feladata; ez pedig nem sérti az Alaptörvényt.

- [242] A hatályos szabályzás koncepciója (megdönthető) törvényi vélelmekre épül, amik szerint: i) a gyermek legjobb érdekét az szolgálja, ha az iskola megkezdése előtt az erre való felkészítés érdekében bizonyos időt közösségekben (óvodában) tölt; ii) a gyermekek hatéves korukban iskolaérettek; és iii) az szolgálja a gyermekek legjobb érdekét, ha az iskolai tanulmányok során megszerezhető ismereteket közösségekben, intézményi, nem pedig otthoni környezetben (magántanulóként) sajátítják el. Az adott gyermeket kétségtelenül legjobban ismerő szülő abban hozhat döntést, hogy kezdeményezi-e a gyermeke esetében e vélelmek valamelyikének a megdöntését; ha azonban igen, arról már – mivel szakkérdés – nem ő dönt.
- [243] Indokolt esetben tehát a szülő azt kezdeményezheti, hogy a gyermek az „óvodakötelezettség” vagy az iskolába való „bejárás” kötelezettsége alól mentesüljön; vagy éppenséggel az iskolát a törvényben előírt életkornál későbbi időpontban kezdje meg. Ezekben a kérdésekben azonban nem a szülő, hanem az arra hatáskörrel rendelkező szakhatóság van (és volt korábban is) valódi döntési helyzetben; az eljárás pedig kizárólag a gyermek XVI. cikk (1) bekezdéséből levezethető legjobb érdekét, nem pedig a (2) bekezdésében írt szülői jogok érvényesülését hivatott szolgálni. A szabályozási koncepció alapján mind az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli mentesítés, mind az „évhalasztás”, mind pedig az otthontanulás kérdésében – a hatósági eljárás lefolytatását követően meghozott, bíróság által felülvizsgálható döntésével – (szak)hatóság dönt; a szülő pedig ezen eljárások kezdeményezésére jogosult. Nézetem szerint a szülők ezen joga is a gyermek legjobb érdekéből vezethető le; ennél szélesebb körű jogosultság pedig az iskolaérettség megállapításával kapcsolatban a szülő számára az Alaptörvény XVI. cikkének egyetlen rendelkezéséből sem következik, a (2) bekezdésében foglaltakból pedig különösen nem.
- [244] A kifejtettek okán nem értek tehát egyet a döntés indokolásának az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének értelmezését túlságosan kiterjesztő megállapításaival különösképpen pedig a „[a]z iskolaérettség, mint szakkérdés eldöntése elsősorban, de nem kizárólagosan a szülő joga” mondat szerepeltetésével. Ezek, az alkotmányos követelmény szövegének szóhasználatával „kiegészülve”, álláspontom szerint nem zárják ki olyan értelmezés lehetőségét, amelynek értelmében a szülőknek az Alaptörvény erejénél fogva valamiféle jogosultságuk keletkezne arra, hogy az iskolaérettség kérdésében a szakhatóság az álláspontjuknak megfelelő döntést legyen köteles meghozni. Ez véleményem szerint egy olyan alkotmányos követelmény megállapítását jelentené, amely téves Alaptörvény-értelmezést rögzít. Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság által most megállapított követelmény szövegét úgy értelmezzük, mint amely a hatóság „gondos” eljárására nézve állít mércét, úgy az nézetem szerint felesleges. Az, hogy az eljárás megindítása esetén a hatóság vizsgálatának a szülő által a gyermek iskolaérettségével (annak hiányával) összefüggésben előadott érvekre, bizonyítékokra, orvosi és szakértői dokumentációra stb. is ki kell terjednie, nem csak a vizsgált normából, de – amint arra több helyen maga a döntés indokolása is utal [lásd: Indokolás VI/4.2.1. pont (Indokolás [112] és köv.); VII/4. pont (Indokolás [136] és köv.); VIII/2. pont (Indokolás [156] és köv.); IX/2. pont (Indokolás [171] és köv.)] – a tényállás teljes körű tisztázására vonatkozó kötelezettségre és az ehhez kapcsolódó eljárási garanciákra vonatkozó előírásokon keresztül az Ákr.-ből is következik. A szülőknek az iskolaérettséggel kapcsolatos eljárásban indokolt és jogilag is védett szerepének szempontjait lényegében már az Abh. indokolásának [51]–[55] bekezdései is tartalmazzák (jóllehet, ezek a szempontok akkor még nem a jelenlegi, hanem korábban hatályos törvényi szabályozással összefüggésben kerültek rögzítésre).
- [245] Mindezekre tekintettel a rendelkező rész 4. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [246] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1–4. pontjaival, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [247] 1. A többségi határozat rendelkező részének első pontja az Nkt. 8. § (2) bekezdésének az óvodáskorú gyermekek óvodai nevelés alóli felmentésének életkori korlátjára vonatkozó szövegrészét semmisíti meg.
- [248] Ahogy arra a többségi határozat is hivatkozik, az Alkotmánybíróság korábban az Abh.-ban az alapvető jogok biztosának indítványa alapján már vizsgálta az Nkt. 8. § (2) bekezdését, és nem találta alaptörvény-ellenesnek. Az Abh.-ban vizsgált rendelkezés azonban módosításra került. A módosítás folytán immár a gyermeknek csak 4 éves koráig kérhető felmentés a 3 éves kortól egyébként kötelező óvodai nevelés alól, szemben a korábbi 5 éves kort engedő szabályozással.
- [249] A többségi határozat az Abh.-t veszi vizsgálatá alapjául, így az arányosság vizsgálata körében az Abh.-ban tett megállapítások alapján jut arra a következtetésre, hogy míg a korábbi szabályozás megfelelt az arányosság követelményének, a jelenleg hatályos, támadott rendelkezés nem.
- [250] Az Abh. a korábbi szabályozást arra tekintettel tartotta arányosnak az elérni kívánt céllal, mert a hároméves korhatárt ugyan főszabállyá tette, azonban ötéves korig lehetőséget adott a felmentésre az óvodai nevelés alól. Az Abh. a korábbi szabályozás arányosságát tehát két okból látta biztosítottnak. Egyrészt különös jelentőséget tulajdonított az iskolai nevelést megelőző, iskolára előkészítő évnél, amelyet a gyermekek megfelelő szocializációja céljából mindenképpen célszerű óvodai környezetben eltölteni. Másrészt az iskola-előkészítő évet megelőzően széles körű felmentési lehetőséget látott biztosítottnak azon gyermekek számára, akiknek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja.
- [251] A módosítás folytán azonban a kötelező óvodai nevelést a jogalkotó még egy évvel kiterjesztette, amivel a felmentési lehetőségeket is szűkítette, hiszen csak a 4 éves kor eléréséig kérhető a felmentés, így a szabályozás arányossága – a többségi határozat szerint – az Abh.-ban írtakkal már nem igazolható.
- [252] A problémát abban látom, hogy a mozaikos megsemmisítéssel teljesen kikerül az életkori korlát, ami egyes gyerekeknél azt eredményezheti – értelemszerűen a hatóság felmentést engedő határozata esetén –, hogy ezek az óvodai nevelés alól felmentett gyerekek teljesen kikerülnek az óvodai nevelésből, még az utolsó, a jogalkotó szándéka szerint az iskolára előkészítő évben sem fognak óvodába járni.
- [253] A Korm. rendelet 1. számú mellékletében a következőkben határozza meg az óvodai nevelés pedagógiai alapelveit. Ennek megfelelően a gyermeket – mint fejlődő személyiséget – szeretetteljes gondoskodás és különleges védelem illeti meg; a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, s ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be; az óvodai nevelésnek a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítésére kell irányulnia, az emberi jogok és a gyermeket megillető jogok tiszteletben tartásával; oly módon, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel részesülhessen színvonalas nevelésben.
- [254] Az alapelvekből is következik, hogy az óvodának alapvető feladata – azon túl, hogy a gyermek a saját életkori csoportjában jól érezze magát –, hogy segítse a gyermek testi és szellemi fejlődését, továbbá elősegítse az iskolai követelményekhez való alkalmazkodást, valamint a gyermekek között fennálló bármely hátrányok kiküszöbölését. (Szomorú tény, de vannak gyerekek, akik az óvodában látnak először színes ceruzákat.) Az óvodában ennek érdekében számos olyan lehetőséghez jut a gyermek, melyhez abban az esetben, ha kizárólag otthon nevelkedik, nem. Hiszen a leggondosabb szülő sem feltétlenül észleli vagy ismeri fel esetlegesen, hogy gyermeke bármely okból, akár azért, mert beilleszkedési nehézséggel küzd, akár azért, mert figyelemzavaros, esetleg beszédében mutatkoznak problémák, fejlesztésre szorul, míg az óvoda erre is alkalmas. Sőt a „problémák” felismerésén túl a megoldásban is segítséget nyújt, képességfejlesztő pedagógusok, csoportok közreműködésével, logopédus vagy más szakemberek bevonásával. A többségi határozat folytán az életkori korlát megsemmisítésével lehetnek olyan gyerekek, akik teljesen kimaradnak az óvodai nevelésből, és ennek folytán megtörténhet, hogy nem jutnak ahhoz a fejlesztéshez, ami akár az iskolakezdésig nemhogy javítható, de meg is szüntethető.
- [255] A fentieknek megfelelően álláspontom szerint a megsemmisítéssel az állam intézményvédelmi kötelezettsége és a szülők gyermek nevelésének megválasztásához fűződő Alaptörvényben biztosított joga, valamint különösen a gyermek mindenképp felett álló érdeke közötti egyensúly felbomlik. A megsemmisítés folytán tehát lehetnek, és bizonyosan lesznek is olyan gyerekek, akik nem kerülnek óvodába, így a jogalkotó által célzott és

meggyőződésem szerint a gyermek érdekét is legjobban szolgáló (különösen a hasonló korú gyermekek társágában realizálódó) szocializáció elmarad.

- [256] 2. Ugyancsak nem tudom támogatni a rendelkező rész 2. pontjában szereplő jogalkotói mulasztás megállapítását. A többségi határozat az állam intézményvédelmi kötelezettségéből vezeti le a jogszabályi garanciák hiányát a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermekekre vonatkozóan, két esetkört meghatározva; egyik, amikor is a szülő az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelem előterjesztését elmulasztja, a másik pedig amikor a szülő a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő. A határozat szerint ilyen esetben a jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon elhalasztható legyen a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdése.
- [257] Maga a többségi határozat is számos ponton hangsúlyozza a szülők Alaptörvényből is fakadó, elsődleges szerepét a gyermekek jogaival összefüggésben, melyhez képest az állam – objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó – szerepe csak kiegészítő jellegű. A szubszidiaritás elvének megfelelően az állam a döntés lehetőségét nem vonhatja el az egyéntől. A gyermekek nevelésére vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy az állam feladata a szülők támogatása, de a gyermeknevelés elsősorban szülői feladat. A többségi határozattal megállapított mulasztás célja és következménye ehhez a kiegészítő funkcióhoz képest az, hogy a szülőnek az – egyébként az indokolásban is többször hangsúlyozott – elsődleges szerepét mégis az állam vegye át. A mulasztás megfogalmazása tehát ellentmond a többségi határozat túlnyomó részében hangsúlyozott (szinte piederesztálra emelt) szülői jogok elsődleges szerepének, és az állam – a szülői jogokhoz képest egyébként – másodlagos szerepét tekinti mérvadónak abban az esetben, ha a szülő nem vagy nem kellő gondossággal eljárva nyújtja be az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelmet. Vagyis a többségi határozat abból indul ki, hogy a szülő esetlegesen téved gyermeke iskolaérettségét illetően, azt rosszul méri fel, ezért nem kéri a tankötelezettség elhalasztását; vagy elmulasztja a kellő gondosságot a tankötelezettség halasztására vonatkozó kérelem kitöltésekor.
- [258] Mindegyik megállapítást aggályosnak tartom. Az iskolaérettségre vonatkozó döntés meghozatalakor a szülő számos szempontot kell hogy figyelembe vegyen, hiszen az iskolaérettség sok tényező függvénye. Ilyen lehet például az érzelmi, értelmi érettség, a monotóniatűrés, a beszédértés, illetőleg beszédfejltség vagy az alkalmazkodóképesség. Azt gondolom, hogy a szülő az, aki a gyermekét legjobban ismeri, és ugyan nem objektíven, de képes megítélni, hogy bírja-e majd a gyermek az iskolába járással együtt járó kööttségeket. Fontos hangsúlyozni, hogy nem kell a szülőnek tisztában lennie a Korm. rendelet 1. mellékletének VI., „A fejlődés jellemzői az óvodáskor végére” alcím alatt felsorolt, általam már hivatkozott kritériumokkal, a halasztás iránti kérelem benyújtásához elegendő, ha bármely, általa fontosnak tartott okot, ténytet megjelöl. Erre vonatkozóan egyébként az Oktatási Hivatal honlapján közérthető tájékoztatót is talál, lásd https://www.oktatas.hu/kozneveles/tankotelezettseg/tankotelezettseg_halasztasa.
- [259] Vitásnak tartom ebből következően azt is, hogy a szülő ne boldogulna, vagy ne kaphatna segítséget a halasztási kérelem kitöltéséhez. Az online kitöltés esetén például a rendszerbe van építve a segítség: így a rendszer rögtön jelzi, ha a szülő valamely kötelezően kitöltendő mezőt elfelejtett volna kitölteni. Ezen felül a halasztási kérelmek kitöltésére és benyújtására vonatkozóan számos segítő szándékú írás lelhető fel az interneten is, például https://eduline.hu/kozoktatas/20210104_tankotelezettseg_halasztasa_kerelmek.
- [260] Megjegyzem, az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelem offline kitöltésében is segítséget kaphat a szülő, amennyiben számítógép vagy nyomtató, vagy egyik sem áll rendelkezésére, hiszen akár az óvoda, akár a településen levő kulturális intézmények, könyvtár, művelődési ház vagy akár a családsegítő szolgálat ebben segítséget nyújthatnak számára.
- [261] Meglehet, a „rontott” kérelmekről nincsenek statisztikai adatok, azonban az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint a 2021. január 15-i határidőig 16 442 kérelem érkezett be az Oktatási Hivatalhoz, február elsejéig 11 667 kérelem esetében hoztak döntést. A már lezárt ügyekben a kérelmek 97%-át az Oktatási Hivatal elfogadta. Lásd https://eduline.hu/kozoktatas/20210203_iskolahalasztas.
- [262] A fennmaradó kérelmeket az Oktatási Hivatal 1%-ban elutasította, és 2% volt azoknak a kérelmeknek az aránya, amelyek esetében „egyéb” (például a határidő lejárt miatt visszautasító) döntés született. Lásd https://eduline.hu/kozoktatas/20210208_iskolaerettsegi_visszajelzesek.
- [263] A már lezárt ügyek körülbelül 3%-át kitevő elenyésző szám arra enged következtetni, hogy a szülők meg tudtak birkózni a kérelem kitöltésének és benyújtásának nehézségeivel. Amennyiben pedig az Oktatási Hivatal döntésével nem értenek egyet, lehetőségük van jogorvoslatra. (Szintén az eduline.hu oldalon szerepel a 2020-as évre

vonatkozó adat: 2020-ban közel 11 000 kérelem érkezett az Oktatási Hivatalhoz, melynek 89%-át el is fogadták. Összesen 22 olyan eset volt, amikor is a szülők bírósághoz fordultak annak érdekében, hogy a gyermekük még egy évet az óvodában tölthessen.)

- [264] A fentieknek megfelelően a mulasztás megállapítását nem tartom indokoltnak.
- [265] 3. Az indítványozók az Nkt. 8. § (2a) bekezdését, valamint az Nkt. 45. § (6b) bekezdését azért tartották ellentétesnek a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, mert e rendelkezések kizárják, hogy a bíróság a felmentést engedélyező szerv döntését megváltoztassa, kizárólag arra van mód, hogy kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezze a hatósági határozatot. Így viszont – az indítványozók szerint – az eljárás elhúzódása miatt kevés esélye marad annak, hogy a nevelési év kezdő időpontjára az eljárások lezáruljanak, ekként a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenesek. A többségi határozat e rendelkezésekkel összefüggésben is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, az eljárási garanciák vélt hiányára hivatkozással, amivel nem értek egyet.
- [266] Álláspontom szerint miután a bíróság határozatának indokolásában irányt mutat a hatóságnak a határozata ismételt meghozatalához, nem evidens, hogy a felmentés tárgyában hozott újabb közigazgatási határozat meghozatala sok időt venne igénybe; illetőleg önmagában az, hogy esetleg elhúzódhat az eljárás, – ellenkező bírósági gyakorlat hiányában – nem igazolja a mulasztás megállapítását. Mind az Nkt. 8. § (2a)–(2e) bekezdése, mind a 45. § (6b)–(6f) bekezdése szoros határidőket határoznak meg a bíróság számára. A hatályos szabályozásnak megfelelően a bíróság – a hatályon kívül helyező – határozata indokolásában meghatározza azokat a szempontokat, melyeket az egyébként szigorú eljárási határidőkhöz kötött felmentést engedélyező szervnek a megismételt eljárás során figyelembe kell vennie; ami maga is az eljárás gyors befejezése irányába hat.
- [267] 4. A többségi határozat rendelkező része 4. pontjában alkotmányos követelményt is megfogalmaz az Nkt. 8. § (2) bekezdésével (óvodai nevelés alóli felmentés iránti kérelem) és 45. § (5) bekezdésével (egyéni munkarendre vonatkozó kérelem) összefüggésben, eszerint a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem csak akkor utasítható el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenképp felett álló érdekét.
- [268] Az alkotmányos követelmény megállapításával sem értek egyet: egyrészt meggyőződésem, hogy a felmentést engedélyező szerv az alkotmányos követelmény nélkül is kellő körültekintéssel, a gyermek érdekét mérlegelve jár el, illetőleg – a rá irányadó jogszabályi rendelkezésekben megfogalmazott kötelezettségeiből is kifolyólag – kell hogy eljárjon. Erre kötelezi egyébként az Nkt. 8. § (2) bekezdésében foglalt „a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva” szövegrész is, ami lényegét tekintve éppen a gyermek mindenképp felett álló érdekének megfeleltethető.
- [269] Másrészt – bírósági gyakorlat hiányában – nem látom kellően igazolva azt, hogy a felmentést engedélyező szerv ne venné figyelembe a szülői nyilatkozatot és a szülő által csatolt dokumentumokat.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

- [270] A különvélemény 2., 3. és 4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

[271] A különvélemény 1., 2. és 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

[272] A különvélemény 1., 3. és 4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

[273] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1437/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 43. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3111/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. Emellett kérte az időközben hatályon kívül helyezett, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának utolsó tagmondata („a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés, illetve a törvényi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [3] 2. Az ügy előzménye, hogy az indítványozó közbeszerzési eljárásban vett részt, amelyben kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) eljárását. A KDB a D.585/11/2015. számú végzésében engedélyezte az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötését, egyúttal tájékoztatta a feleket, hogy döntése ellen a döntés meghozatalakor hatályos régi Kbt. 144. § (4) bekezdése értelmében kizárt a jogorvoslat.
- [4] 2. Az indítványozó indítványában és később előterjesztett indítvány-kiegészítésében előadta, hogy felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a KDB D.585/292/2015. számú határozatával szemben, amelynek keretében kérte a D.585/11/2015. számú végzés felülvizsgálatát is. A támadott végzés a jogorvoslati eljárás kimenetelétől függetlenül meghatározott ajánlattevővel való előzetes szerződéskötési engedélyről rendelkezett.
- [5] A bíróság a két kérelem tekintetében az eljárást elkülönítette. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a D.585/11/2015. számú végzés elleni felülvizsgálati kérelmet, mivel a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján kizárt a jogorvoslat. A bíróság

hivatkozott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332/A. § a) pontjára, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 4. §-ára.

- [6] 3. Az indítványozó a régi Kbt. 144. § (4) bekezdését támadta indítványában, mivel a KDB szerződéskötést előzetesen engedélyező döntése ellen kizárt a jogorvoslat.
- [7] Az indítványozó kifejtette, hogy a szerződéskötést engedélyező döntés hatásában érdemi döntés, ennek ellenére sem önállóan, sem az eljárást lezáró határozat elleni jogorvoslat keretében nem támadható, a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége kizárt: azzal szemben sem fellebbezésnek, sem bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Ez egyúttal „az érdemi döntés prejudikációja”, mivel ilyen esetben a szerződés megkötésének jogszerűsége nem vitatható.
- [8] Álláspontja szerint az alaptörvény-ellenes helyzet kizárólag a régi Kbt. 144. § (4) bekezdés utolsó mondatában található speciális szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapításával és az ügyében való alkalmazás kizárásával oldható fel.
- [9] A jogorvoslathoz való jogon felül az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is sérti a támadott rendelkezés, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, utóbbit amiatt, hogy a KDB többletjogokat élvez, mivel semmilyen jogi fellépési lehetőség nincs döntésével szemben. Az indítványozó szerint a KDB jogi következmények nélkül hozhat jogellenes döntést.
- [10] Az indítvány az Abtv. 27. §-a szerinti panasz tekintetében – vagyis a támadott bírósági végzés alaptörvény-ellenessége vonatkozásában – nem fogalmazott meg önálló indokolást, annak alkotmányosságát a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége alapján vitatta.

II.

- [11] Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

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

„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.”

- [12] A régi Kbt. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„144. § (4) Amennyiben halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme (ideértve a nemzetgazdasági okot) indokolja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A kérelemben a halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (nemzetgazdasági okot) meg kell jelölni, valamint a kérelem benyújtásával egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat. E bekezdés alkalmazásában közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása. A minősített beszerzési eljárás, valamint a védelmi beszerzési eljárás tekintetében közérdek különösen a védelmi vagy biztonsági érdek. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemtől annak beérkezésétől számított öt napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

III.

- [13] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az érdemi elbírálással szemben támasztott követelményeknek. Az indítvány részben az Abtv. 26. § (1) bekezdés, részben a 27. §-a alapján kérte az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz kapcsán azt állapította meg, hogy a befogadás feltételei nem állnak fenn, mivel az indítvány nem tartalmaz önálló panaszt a bírósági döntés alaptörvény-ellenessége tekintetében. Az indítvány érvelésének gerincét az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz és annak indokolása adja, ennek tárgya azonban nem az ügyében hozott bírósági döntés, hanem az annak alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés. Az indítvány tartalmilag kizárólag az alkalmazott jogszabályi rendelkezés kapcsán vetett fel alkotmányossági kifogásokat, olyan önálló alkotmányossági problémát, ami kifejezetten az ügyében hozott bírósági döntésből fakad, nem fogalmazott meg.
- [15] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz részben megfelel a befogadás követelményeinek az alábbiak szerint.
- [16] 2.1. A támadott végzés kelte 2015. december 2., az alkotmányjogi panaszt 2016. január 29. napján érkezette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Az alkotmányjogi panasz tehát egyértelműen a 60 napos határidőn belül érkezett meg. Az indítványozót a panaszeljáráásban szabályos meghatalmazás alapján ügyvéd képviseli. Az indítványozó az alapul szolgáló eljárás felperese, aki a támadott végzés kapcsán jogorvoslathoz való jogának sérelmére hivatkozik. A panaszeljárást megindítására jogosultsággal rendelkezik, és érintettnek is minősül.
- [17] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését, amelyen az Alkotmánybíróság hatásköre alapul, megjelölte a támadott jogszabályi rendelkezést: a régi Kbt. 144. § (4) bekezdését, amely rendelkezést az ügyében alkalmazta a bíróság; előadta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét.
- [18] Az indítványozó a fellebbezési jogát kimerítette, más jogorvoslat nem áll a rendelkezésére. A bírósági felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés lezárja a KDB határozata ellen indított felülvizsgálati eljárást, így az eljárás befejező döntésnek minősül. Az indítvány lényege éppen az, hogy a támadott törvényi rendelkezés a közigazgatási határozattal szembeni bírósági felülvizsgálattól zárja el az indítványozót.
- [19] 2.2. Az indítvány három alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozott: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (1) bekezdés és a XXVIII. cikk (7) bekezdés sérelmére.
- [20] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és XV. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi kérelem vonatkozásában a befogadás feltételei nem állnak fenn. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított kérelem önálló indokolást nem tartalmaz, ezért az Abtv. 52. § (1a) bekezdés c) pontja szerinti feltétel itt nem teljesül. Ugyanez vonatkozik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemre, mivel az indítványozó ebben a körben is a jogorvoslat hiányát kifogásolja, s ebben látja a jogegyenlőség sérelmét.
- [21] A jogorvoslathoz való jogra alapított [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] indítványi kérelem az érdemi elbírálás törvényi feltételeinek megfelel. Az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő a támadott rendelkezés alapján hozott végzés tekintetében az alkalmazási tilalom kimondására, és kellően indokolta, hogy mennyiben véli megvalósulni a jogorvoslathoz való jog sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben. Az indítvány megfelel az Abtv. 29. §-a szerinti követelménynek is, ugyanis a támadott rendelkezés egyértelműen és kifejezetten rendelkezik a jogorvoslat kizárásáról.
- [22] 3. A támadott rendelkezés már hatályon kívül helyezett jogszabályban található, azonban az indítvány típusára figyelemmel (alkotmányjogi panasz) ez nem akadályozza az Alkotmánybíróság eljárásának, mivel az indítványozó ügyében az akkor hatályos jogot alkalmazta a bíróság, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárását eszerint folytatja le. „A már hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányossági vizsgálata akkor lehetséges, ha az ilyen jogszabály vizsgálatát egyedi (konkrét) esetben, [...] bíró kezdeményezi az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóság kérdésében [34/1991. (VI. 15.) AB határozat], illetve ha a már nem hatályos jogszabály alkalmazhatóságának kérdése alkotmányjogi panasz kapcsán merül fel.” [Előszőr: 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76]
- [23] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelenleg hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 156. § (4) bekezdése megegyezik a régi Kbt. indítvánnyal támadott 144. § (4) bekezdésével.

IV.

- [24] Az Alkotmánybíróság elsőként ismerteti a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó, a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró gyakorlatát.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogorvoslathoz való jog lényeges ismérvei a következőkben foglalható össze. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez az alapjog megköveteli, hogy „az érdemi, ügydöntő, az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat [döntés] tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31] A jogorvoslathoz való jog korlátozásának kereteit az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg: eszerint arra valamely alkotmányosan értékelt cél érdekében, e cél eléréséhez arányosan történhet (alkotmányos célhoz kötöttség-szükségesség-arányosság tesztje). A jogorvoslathoz való jog tartalmára és a korlátozás alkotmányos követelményeire figyelemmel a jogorvoslathoz való jog több részelemre tekintettel vizsgálja az alapjog érvényesülését az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján.
- [26] 1.1. A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének vizsgálatakor elsődleges kérdés, hogy milyen típusú döntéssel szemben kell biztosítani.
- [27] 1.1.1. Az Alaptörvény bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntéssel szemben biztosítja alapjogként a jogorvoslati jogot. A jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve érvényesülésének megállapításához elsődlegesen annak vizsgálata szükséges, hogy a kérdéses döntés e kategóriákba besorolható-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem formai, hanem tartalmi alapon kell vizsgálni a döntés bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntési jellegét. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előjárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}
- [28] Ezen elvnek megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabályi formába foglalt egyedi hatósági döntések alkotmányossági vizsgálatát is lefolytatta, arra tekintettel, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából tartalmilag eleget tesznek az „egyedi döntés” fogalmi kritériumainak.
- [29] A jogorvoslathoz való jog alapján jogszabály ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogszabályok esetében is a támadott döntés tartalmából és nem az elnevezéséből indul ki. Ezért, ha a jogszabály egyedi döntés tárgyát képező kérdésről rendelkezik, ezzel kizárva az érintettek számára a jogorvoslás lehetőségét, azzal a jogorvoslathoz való jog sérelme valósul meg. A 6/1994. (II. 18.) AB határozat megfogalmazása szerint alkotmányellenes az a szabályozás, amely „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét” (ABH 1994, 65, 67) [törvénybe, kormányrendeletbe foglalt egyedi hatósági döntések kapcsán ld. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318; 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327, 335; 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447; önkormányzati rendelet kapcsán: 43/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 540, 548–549; 20/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 645].
- [30] Ez egyúttal arra utal, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából a „bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés” az alapjog azon lényeges tartalmára tekintettel, miszerint valakinek a jogos vagy jogosnak vélt sérelmének orvoslására irányul (vagyis arra, hogy a döntéshozó hibázhat, aminek orvoslását lehetőleg minél szélesebb körben biztosítani kell) kiterjesztően kell értelmezni.
- [31] 1.1.2. Ugyanakkor a fenti tartalmi kritériumnak megfelelő döntésekkel szemben egy fogalmi korlátja van az önálló jogorvoslathoz való jognak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak az ügy érdemében hozott vagy

eljárást befejező döntések tekintetében alkotmányos elvárás a jogorvoslat biztosítása. Vagyis az olyan döntések esetében, amelyek nem az ügy érdemében hozott, illetve nem eljárást lezáró döntések, a döntéssel szembeni önálló jogorvoslat hiánya nem jelenti feltétlenül a jogorvoslati jog korlátozását. Ilyenkor a jogorvoslathoz való jog akkor is érvényesül, ha az ügy érdemében hozott döntés keretében megtámadhatók. „Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági eljárást a praktikum működteti, a kötelező állásfoglalással szemben nincs önálló jogorvoslat. Ennek ellenére biztosítottak azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik, hogy a szakhatóság döntésével szemben alapjogi értelemben véve hatékony jogorvoslatot nyerhessen az ügyfél, illetve gyakorolhassa bírósághoz fordulási jogát. A közigazgatási eljárási kódex szerint ugyanis a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg, valamint főszabály szerint a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.” {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [88]}

- [32] A jogorvoslathoz való jog, mint az érdemi, illetve eljárást befejező döntésekkel szembeni jogorvoslat kezdeményezéséhez való jog a másik oldalról azt is jelenti, hogy nemcsak az ügy érdemében való döntéshozatalt megelőző döntésekkel szembeni jogorvoslat nem következik kényszerítően a jogorvoslathoz való jogból, hanem az ügy érdemében hozott, eljárás lezáró döntést követő egyszeri jogorvoslati lehetőség utáni további jogorvoslati lehetőségek biztosítása sem. „Abban is egyértelmű a gyakorlat, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik.” {1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691; 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [33] Az „érdemi, illetve eljárást lezáró döntés” kritériuma ezért központi jelentőségű a jogorvoslathoz való jog szempontjából. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban ez a fogalmi elem sem értelmezhető formálisan: adott esetben a döntés joghatására figyelemmel határozható meg, hogy érdemi, illetve eljárást befejező döntésről van-e szó. Vagyis minden esetben az adott döntésnek az adott eljárásban betöltött helyzetén kívül a döntés joghatásaira figyelemmel lehet megítélni, hogy a jogorvoslati jog szempontjából érdemi, illetve eljárást lezáró döntésről van-e szó.
- [34] A 114/2010. (VI. 30.) AB határozat az ideiglenes hatályú elhelyezés kapcsán az „érdemi döntést” a következőképpen értelmezte: „Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [részletesen pl. 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 502]. Azaz »[a]z alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott« [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109]. Így érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is. [...] Az »érdemi határozat« tehát alkotmányjogi fogalom, így az Alkotmánybíróság nincs a törvényben adott érdemi vagy nem érdemi határozatnak minősítéshez kötve. A közigazgatási hatósági döntés (határozat) érdemi vagy nem érdemi mivoltáról a határozat meghozatalát megelőző és követő eljárás, az alkalmazandó anyagi jog, valamint a döntéssel érintett személyekre, jogaira gyakorolt hatása együttes vizsgálatával lehet dönteni.” (ABH 2010, 579, 585–586) {Rövidített formában megismétli: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [35] Ebből következően minden konkrét ügyben az adott döntés jogszabályi környezetének és a döntés joghatásainak egyedi vizsgálata alapján dönthető el, hogy az adott döntés „érdemi vagy eljárást befejező döntés”-e. Az Alkotmánybíróságnak erre vonatkozó gyakorlata alapján a következők emelhetők ki.
- [36] Az érdemi döntés szempontjából annak van jelentősége, hogy a döntés az érintett alapvető jogaira bírt joghatással, vagy lényegesen befolyásolta jogait, jogi helyzetét. A 35/2013. (XI. 22.) AB határozat alapján: „Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait.” (Indokolás [62], [95]) Az OVH elnökének bíróságot kijelölő döntése ellen a jogalkotó nem biztosított jogorvoslatot, amelyről azon az alapon állapította meg a jogorvoslathoz való jog sérelmét az Alkotmánybíróság, hogy az „az érintettek [...] alapvető jogait érintette” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [37] A jogorvoslathoz való jog szempontjából annak van még jelentősége, hogy az adott döntés, bár látszólag nem zárja le az eljárást (adott esetben akár az is lehetséges, hogy biztosított a jogorvoslat bizonyos szűk körben), a kérdéses döntés azonban tartalmilag megköti az eljárást befejező döntést (illetve ha van is jogorvoslat

az eljárást befejező döntéssel szemben, az nem biztosítja az eljárás során hozott döntés alapján meghozott befejező döntés érdemi felülvizsgálatát).

- [38] A 19/2018. (XI. 12.) AB határozat a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán vizsgálta, hogy a biztonsági szakvélemény esetében, amelyből közvetlenül sem jogok sem kötelezettségek közvetlenül nem származtak, értelmezhető-e. Az Alkotmánybíróság a következő szempontoknak tulajdonított jelentőséget: „A nemzetbiztonsági szakvélemény birtokában a kezdeményező (jelen ügyben a legfőbb ügyész) már nem mérlegelhet szabadon, a törvény betűje szerint: a jogviszonyt létrehozza, fenntartja vagy haladéktalanul megszünteti. [...] A munkáltatói intézkedéssel szemben sem az általános szabályok alapján járhat el az érintett személy, mert ezt az Nbtv. [a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény] 72/D. § (10) bekezdése nem teszi lehetővé. Az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései kifejezetten kizárják, hogy a bíróság az eljárás jogszerűségén, az eljárási szabálysértéseken túl vizsgálódhasson. Ennek következtében a biztonsági szakvélemény az ellenőrzött személyre gyakorolt hatása jelentős és lényegesen befolyásolja a helyzetét, jelen ügyben az ügyészek alkotmányos státuszát. Alkotmányos azonban csak az a jogorvoslati megoldás lehet, melynek terjedelme ehhez igazodni tud, és képes a nemzetbiztonsági szakvélemény és a döntés által okozott sérelem orvoslására, valódi és hatékony külső kontroll, bírói jogvédelem biztosításával.” [19/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [50]]
- [39] A földbizottságok döntéseinek vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a képviselőtestület előtti jogorvoslat alapján hozott döntés, amelyet a földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított a jogalkotó, bár formailag közbenső döntés, tartalmilag nézve azonban olyan érdemi döntés, ami meghatározza a későbbi hatósági döntést. Erre tekintettel biztosítani kell vele szemben a bírósági felülvizsgálatot (jogorvoslatot) [18/2016. (X. 20.) AB határozat].
- [40] 1.2. Azon döntések köréből, amelyekre a jogorvoslathoz való jog vonatkozik, arra nézve is következtetések vonhatók le, hogy minimálisan milyen fórumrendszert kell a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez biztosítani. A jogorvoslathoz való jog a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb szervhez fordulás jogát jelenti szervezeti szinten, vagyis minimális az egyfokú rendes jogorvoslat biztosítását követeli meg az alkotmány. „Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslat rendszere. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek.” [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], illetve korábban: 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454]
- [41] A közigazgatási döntések kapcsán külön foglalkozott az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntések bíróságok általi felülvizsgálatával. E körben kifejtette: „az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b* pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]]
- [42] „Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben.” [32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [39]]
- [43] 1.3. A jogorvoslathoz való jog szempontjából lényeges kérdés, hogy kit illet meg ez az alapjog. Az alaptörvényi megfogalmazás szerint mindenkit, akinek a döntés „jogát vagy jogos érdekét sérti”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata hangsúlyozta, ez nem jelenti azt, hogy a sérelemnek ténylegesen be kell következnie: a jogorvoslathoz

való jogot a jog vagy jogos érdek hipotetikus sérelme alapozza meg. Annak tényleges fennállásáról az eljáró jogorvoslati szerv dönt. „A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}” {12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}

- [44] 1.4. A jogorvoslathoz való jog negyedik jelentős eleme a tényleges és hatékony jogorvoslás biztosítása. „Mindен jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.” {23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186, elsőként megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}
- [45] 1.4.1. Ez elsősorban a megfelelő eljárásjogi szabályok megalkotásával biztosítható. A tényleges és hatékony jogorvoslat akadályát képezheti akár a részletszabályok hiánya vagy jellege, ami miatt a jogorvoslat formálissá válik (például mert nem biztosított, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntésről, az eljárási határidők rövidsége ellehetetleníti a jogorvoslat érdemi kezdeményezését stb.). „Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot (Indokolás [28]–[31]).” {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [68]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [113]}
- [46] „Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]; 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat [19]}
- [47] A tényleges és hatékony jogorvoslat egyrészt kötelezettségeket fogalmaz meg az állammal (a jogalkotóval és a jogalkalmazókkal) szemben, hogy a jogorvoslat tényleges és hatékony igénybevételét biztosítsák az alapjog alanyai számára. „A jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést követel az állam részéről. Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni. A fél akkor tudja tehát gyakorolni a jogorvoslathoz való alapjogát, ha a bíróságok az alapjog érvényesítésére rendelt jogszabályi előírások szerint járnak el.” {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [12]}
- [48] Ugyanakkor az alapjognak nem mondanak ellen azok a megszorítások, amelyek az eljárás hatékonyságát és gyorsaságát hivatottak biztosítani, amivel az alapjog jogosultjainak számolni kell: „Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogorvoslati jogukat a jogosultak is csak a törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatják. Ezen feltételek egyike a fellebbezési határidő, melynek előírása és megtartása nélkülözhetetlen a perek észszerű időn belül való elintézése szempontjából, de jelentősége van a jogbiztonság, az abból fakadó jogerő biztosítása, illetve a végrehajthatóság kapcsán is. Ha a törvényben előírt határidőt a fellebbezésre jogosult önhibájából nem tartja meg, akkor ennek következményeit neki kell viselnie. A fél ilyen esetben ezért nem hivatkozhat alappal alapjogának sérelmére, ha fellebbezését elkészttség miatt hivatalból elutasítják.” {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [13]–[14]}
- [49] 1.4.2. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesülésének egyik eleme a jogorvoslati fórum általi vizsgálat terjedelme, ami sajátos kérdéseket vet fel a különböző közigazgatási döntések felülvizsgálata kapcsán. Nem érvényesül a jogorvoslat ténylegesen akkor, ha a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntést a bíróság nem bírálhatja felül, vagy kevés mozgásteret kap a felülvizsgálatra. Ugyancsak sérül az alapjog, ha a mérlegelés szempontjait a jogalkotó nem határozta meg, vagy nem írta kellően körül, ami alapján a bíróság vizsgálni tudja, hogy a mérlegelés szempontjait megfelelően alkalmazta-e a hatóság. „A közigazgatási határozatok törvényesége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és

kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}

- [50] Hasonló a helyzet a méltányossági jogkörben hozott döntésekkel: A méltányossági jogkör vonatkozásában a két döntés kiemelte, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére tekintettel, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság jogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Ha a jogalkotó hatósági jogalkalmazást rendelt el az adott tárgykörben, a jogalkalmazó nem dönthet szabadon, mindennemű kötöttség nélkül {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [33]; 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [21]; 11/2019. (III. 29.) AB határozat, Indokolás [12]–[13]}.
- [51] 2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a közbeszerzési szabályozás jelen ügy szempontjából lényeges sajátosságait tekintette át.
- [52] 2.1. A közbeszerzési szabályozás részben uniós eredetű: a közbeszerzési irányelvek szabályozzák a jogterület egyes kérdéseit, alapelveit. A jogharmonizáció elsődleges indoka a verseny biztosítása, ami többek között azzal segíthető elő, hogy a közbeszerzők közösségi szinten kialakított elvek mentén a legracionálisabb, legátláthatóbb és legtisztességesebb eljárásban hozhassanak döntést.
- [53] 2.2. A közbeszerzési jogorvoslatok tárgyában a 2007/66/EK irányelv, és az általa módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezései irányadók. Az indítvánnyal támadott régi Kbt. megalkotásának hátterében is részben az uniós szabályozás változása állt.
- [54] A 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat a következőképpen foglalta össze az uniós szabályozás hatását a tagállami közbeszerzési szabályozásra. „A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások vonatkozásában a 89/665/EGK irányelv, a 92/13/EGK irányelv és az ezeket módosító 2007/66/EGK irányelv koordinatív jelleggel csak a tagállamok jogorvoslati eljárásainak kereteit, alapelveit határozzák meg, ekként a tagállamoknak tág mozgásteret biztosítanak a tekintetben, hogy a jogorvoslati rend során monista vagy dualista felfogást követnek. A monista közbeszerzési jogorvoslati rendszert működtető tagállamokban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos panaszokat egységesen vagy csak közigazgatási szerv (Bulgária, Lettország, Málta), vagy csak bíróság végzi (Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Litvánia, Portugália). Horvátországban és Szlovákiában példának okáért a közbeszerzési ügyekben döntő közigazgatási szerv határoz a szerződések érvénytelenségének megállapításáról és annak jogkövetkezményeiről. A dualista közbeszerzési jogorvoslati rendszerű tagállamokban (Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovénia) a közigazgatási és bírósági eljárás kombináltan érvényesül, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogsértést közigazgatási hatóság tárja fel, azonban az ebből eredő érvénytelenségi és kárigényeket polgári perben bíróság előtt lehet érvényesíteni.” (Indokolás [33])
- [55] Az Alkotmánybíróság ezen megállapítását azzal egészíti ki, hogy a tagállami jogalkotás mozgásterét megkötik az irányelvekből kiolvasható elvek, amelyeket a közbeszerzési eljárás során érvényesíteni kell. A jelen ügy

szempontjából ezek közül a következőket emeli ki az Alkotmánybíróság. A közbeszerzési szabályozás elsődlegesen védendő érdeke a verseny, ugyanakkor ezzel párhuzamosan a közérdek meghatározott célból történő védelme. Ezen elvek érvényesülését biztosítandó a tagállamoknak bizonyos (anyagi és eljárásjogi) kérdéseket szabályozni kell a nemzeti jogukban (pl. egyenlő elbánás, kölcsönösség).

- [56] A közbeszerzések tisztasága érdekében a jogorvoslatok körében a gyors és hatékony jogorvoslat követelményét fogalmazza meg az uniós szintű szabályozás (ilyen követelmény például: a jogorvoslás lehetőségének biztosítása még a szerződéskötés előtt, ennek érvényesülése érdekében minimális szerződéskötési moratórium beiktatása, a szoros eljárási határidők, több fórumú jogorvoslat biztosítása, amelyben az utolsónak bíróságnak kell lennie).
- [57] A hatékony és gyors eljárás elve sok esetben egymással ellentétes hatást válthat ki: ezekre az esetekre az irányelvek megszabják, hogy melyik elv milyen eszközökkel biztosítható úgy, hogy a másik ne sérüljön aránytalanul. A hatékony jogorvoslat egyik legfontosabb eszközévé lépett elő a 2007/66/EK irányelvvel a minimális szerződéskötési tilalmi időszak (moratórium vagy *standstill*), ami azt hivatott biztosítani, hogy a közbeszerzési eljárások esetleges hibái még a szerződéskötés előtt orvoslásra kerüljenek. (Ennek érdekében az uniós irányelvek kifejezetten arra kívánják ösztönözni az érintetteket, hogy a szerződés megkötése előtti közbenső jogorvoslatok és eljárások igénybevételel éljenek jogorvoslati jogukkal.) A közbeszerzési jogorvoslatokra jellemző rövid eljárási határidők és az uniós irányelvekben megjelenő (jogsérelem orvoslása vagy további sérelmek elkerülése céljából alkalmazható) ideiglenes intézkedések a szerződéskötési tilalmi időszak leghatékonyabb kihasználását célozzák. A minimális szerződéskötési tilalmi időszak alól kivételek alkalmazását is lehetővé teszik az uniós irányelvek: ugyanazon az esetekben, amikor rendkívüli sürgősségre tekintettel az ajánlati felhívás előzetes közzététele is mellőzhető [ld. 2004/18/EK irányelv 31. cikk (1) bekezdés c) pont, 2004/17/EK irányelv 40. cikk (3) bekezdés d) pont, 2014/24/EK irányelv 32. cikk (3) bekezdés c) pont és 2014/25/EK irányelv 50. cikk d) pont].
- [58] A hatékony jogorvoslat másik eszköze az uniós irányelvek szerint a hatékony szankció, ami elsősorban a szerződés érvénytelenségének megállapítása (a nemzeti jog szabályai szerinti jogkövetkezmények levonásával). Az érvénytelenség mint szankció mellett alternatív szankciók szabályozásának szükségességét is előírják az irányelvek, azokra a kivételes esetekre, amikor az érvénytelenség aránytalanul nagyobb hátránnyal járna, mint annak megállapítása (kiemelkedően fontos indok). Ez esetben a jogsértő szerződés érvényessége elismerhető, de kizárólag alternatív szankciók arányos alkalmazása mellett (bírság, szerződés hatályának lerövidítése). A szankció hatékonyságával szemben érvényesítendő elv a jogbiztonság, amire tekintettel az érvénytelenségre hivatkozva csak bizonyos – a tagállamok által megállapított – határidőn belül lehet a létrejött szerződést megtámadni.
- [59] 3. A közbeszerzési törvény szerint a közbeszerzés célja meghatározott típusú beszerzés megvalósítására irányuló visszerthes szerződés megkötése, amelynek érdekében a jogalkotó által meghatározott ajánlatkérőnek minősülő szervezetek kötelesek a törvény szerinti esetekben az ott meghatározott eljárást lefolytatni. A közbeszerzési eljárás a közbeszerzési szerződés megkötésével eléri elsődleges célját. Mindezekre tekintettel a közbeszerzési jogban egyszerre vannak jelen a közpénzügyi (államháztartási jogi), versenyjogi és polgári jogi elemek. Erre vezethető vissza, hogy az alaptörvényi szinten megfogalmazott általános közpénzügyi elvek a közbeszerzési jogban a közbeszerzés sajátosságaira figyelemmel érvényesülnek Ezeket a régi Kbt. 1–2. §-a szabályozta. E rendelkezések az észszerű és hatékony közpénzfelhasználás, nyilvános ellenőrizhetőség és a verseny tisztasága elvét fogalmazza meg a közbeszerzési eljárások és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslatok vonatkozásában. A törvény indokolása emellett a visszaélések és a korrupció visszaszorítását jelölte meg az egyes szabályok céljaként. A közbeszerzési szabályozás tehát olyan célokat szolgál a közpénzfelhasználás kapcsán, amely mind alaptörvényi, mind uniós jogi szinten megfogalmazott közérdeket juttat érvényre.
- [60] A jogellenes magatartások, visszaélések kezelésének alapvető alkotmányjogi eszköze a hatékony jogvédelmi – azon belül jogorvoslati – rendszer működtetése. Ezzel biztosítható, hogy a jogszabályok által előírt kötelezettségek, az általuk védett értékek, elvek illetve érdekek érvényesíthetők legyenek. A közbeszerzések esetében – alkotmányos szinten is megfogalmazott értéként – a közpénzek hatékony és ellenőrizhető elköltése a védendő (köz)érdek, a közbeszerzési szabályok betartásával.
- [61] A közbeszerzési szabályozás sajátosságai miatt az uniós irányelvekből következően a megelőzésen van a hangsúly: vagyis hogy a közbeszerzési szabályok megsértése még a szerződéskötést megelőzően megállapítható legyen, és a közbeszerzési szabályok megsértésével ne legyen megköthető a szerződés. Ezért számos

közbeszerzési eljárási szabálynak az a funkciója, hogy késleltessék a szerződés megkötését mindaddig, amíg az eljárás jogszerűsége vitatható vagy vitatott [régi Kbt. 124. § (5)–(7) bekezdés, 144. § (1)–(3) bekezdés].

- [62] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az indítvánnyal támadott ideiglenes intézkedés a jogorvoslathoz való jog szempontjából olyan érdemi hatósági döntés-e, amely ellen jogorvoslatot kell biztosítani, figyelemmel a jogorvoslathoz való jog fent ismertetett tartalmára.
- [63] 4.1. Elsőként az ideiglenes intézkedésről rendelkező végzés sajátosságait vizsgálta az Alkotmánybíróság.
- [64] A régi Kbt. szabályozási tárgyát a közbeszerzési eljárások és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások szabályainak rendszere képezi. A közbeszerzési eljárás és a hozzá kapcsolódó jogorvoslati eljárás nem homogén eljárástípus, annak különböző szakaszai eljárásjogi szempontból eltérő természetűek. Az indítvánnyal támadott régi Kbt. 144. § (4) bekezdés a régi Kbt. „a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok” címet viselő ötödik fejezetében található, ezért a jelen ügyben e fejezet szabályai bírnak relevanciával.
- [65] A régi Kbt. a KDB eljárásának szabályait „jogorvoslati eljárásnak” nevezi – követve az uniós jogi fogalmakat. Azonban a KDB eljárását – ellentétben azzal, amit a magyar jogban „jogorvoslat” elnevezés alatt általában véve értünk, nevezetesen az elsőfokon született hatósági vagy bírósági döntés felülvizsgálatának lehetőségét – nem előzi meg hatósági döntés, vagyis az elnevezés ellenére a KDB eljárása esetében nem döntés-felülvizsgálatról van szó. A KDB eljárása a közbeszerzési eljárás (ami nem hatósági eljárás) jogszerűségének vizsgálatára irányul: a KDB eljárása – elnevezése ellenére – alapfokú hatósági eljárás.
- [66] A 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat a közbeszerzési jogorvoslati eljárással összefüggésben a következőkre mutatott rá: „A közbeszerzési eljárás eshetőlegesen, ugyanakkor önálló szakasza a jogorvoslati eljárás, amelynek három egymásra épülő szakasza: (i) a Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási hatósági eljárásnak minősülő eljárása, (ii) a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértés megállapításáról és bírság kiszabásáról rendelkező határozatának közigazgatási bírósági felülvizsgálata, (iii) a közbeszerzési eljárással összefüggő polgári jogi igények érvényesítése polgári perben.” (Indokolás [32])
- [67] A KDB jogorvoslati eljárásáról, az alkalmazandó eljárási szabályokról a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 14. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a régi Kbt. 134. § (1) bekezdése rendelkezik. Ezek értelmében a közbeszerzési jogorvoslati eljárás a Ket. hatálya alól részlegesen kivett eljárástípus, vagyis a régi Kbt. (és végrehajtási rendeletei) a Ket.-től eltérő szabályokat állapíthat meg, egyúttal ha a régi Kbt. a Ket.-től eltérően rendelkezik, a Ket. szabályainak alkalmazása a KDB eljárásában kizárt.
- [68] Mindezek alapján az indítvánnyal támadott régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedésről hozott végzés elsőfokú hatósági döntésnek minősül.
- [69] 4.2. Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata alapján további kérdés, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésben szabályozott döntés a jogorvoslathoz való jog szempontjából az ügy érdemében hozott vagy eljárást befejező döntésnek minősül-e, illetve ha nem, akkor az ügyet lezáró döntés keretében támadható-e.
- [70] Az ügy érdemében hozott döntés kritériuma szempontjából – a fent kifejtett gyakorlat alapján – nem a döntés jogszabályi elnevezésének, hanem a döntés joghatásának van jelentősége, vagyis annak, hogy a döntés lényegesen befolyásolja-e az érintettek helyzetét, jogait, figyelemmel a közigazgatási hatósági döntés tárgyára, meghozatalát megelőző és követő eljárásra és az alkalmazandó anyagi jogra. Vagyis az ügy érdemében hozott döntés lehet egy olyan döntés is, amelyet követően az eljárás még folyik tovább, de a kérdéses döntés érdemi felülvizsgálatára nincs lehetőség.
- [71] A KDB a régi Kbt. 144. §-a alapján ideiglenes intézkedések alkalmazására kapott felhatalmazást az előtte folyamatban lévő eljárásban. Az ideiglenes intézkedés – a közbeszerzési jogorvoslati eljárást tekintve – lényegében az eljárás során, még annak érdemi befejezése előtt, végzés formájában hozott közbenső döntés a már bekövetkezett jogsértés orvosolása, vagy annak bekövetkezésének megelőzése érdekében (ld. Irányelv. 2. cikk). Figyelemmel az Alkotmánybíróság jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatára, az Alkotmánybíróságnak elsőként arról kellett döntenie, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedés megfelel-e – a jogorvoslathoz való jog szempontjából – az „ügy érdemében hozott döntés” kritériumainak.
- [72] Az ideiglenes intézkedések egyik típusába azok az intézkedések tartoznak, amelyeket a KDB a szerződéskötésig alkalmazhat a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése, vagy annak közvetlen veszélye esetén [régi Kbt. 144. § (1)–(3) bekezdés]. Ebben a körben sor kerülhet az eljárás felfüggesztésére, vagy arra, hogy

az ajánlatkérőt felszólítja a KDB, hogy a kérelmezőt vonja be az eljárásba. Az eljárás felfüggesztésének megszüntetésével, illetve a kérdéses kérelmező részvételével folytatódhat tovább. A felfüggesztés elrendeléséről a KDB kérelemre vagy akár hivatalból is dönthet. Az ezzel kapcsolatos jogorvoslatról a régi Kbt. 156. § (1) bekezdése rendelkezett, eszerint: „156. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottságnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény megengedi. E § szabályai szerint van helye jogorvoslatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának felfüggesztését elrendelő végzés, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés, valamint az eljárást megszüntető végzés ellen is.”

- [73] Az ideiglenes intézkedés – indítvánnyal támadott – másik esetében a KDB arra kapott felhatalmazást, hogy az ajánlatkérő kérelmére a közbeszerzési szerződés megkötését engedélyezze a jogorvoslati kérelem tárgyában való döntést megelőzően, vagyis még azt megelőzően, hogy a jogorvoslati kérelemben felvetett törvénysértés kivizsgálása megtörténne.
- [74] Ez az ideiglenes intézkedés jellegében lényegesen eltér a régi Kbt. 144. § (1)–(3) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedésektől, amelyek az aktuális érdekek időleges védelmét biztosítják a közbeszerzési szabályok megsértése vagy annak veszélye miatt. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján a KDB a közbeszerzési szabályok potenciális megsértése ellenére a közbeszerzési szerződés megkötésére nézve véglegesen rendezi a felek viszonyát, amennyiben végzésével engedélyezi a közbeszerzési szerződés megkötését még azt megelőzően, hogy a jogorvoslati eljárást – amelynek célja annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabálysértő magatartás vagy mulasztás történt-e, ami a szerződés megkötésének akadályát jelentheti – a KDB lefolytatta volna. A szerződés engedélyezését elrendelő végzés kihatása tehát kettős természetű.
- [75] A közbeszerzés célja a jogalkotó szerint: meghatározott típusú beszerzés megvalósítására irányuló visszerthes szerződés megkötése, amelynek érdekében a törvényben meghatározott ajánlatkérőnek minősülő szervezetek kötelesek a törvény szerinti esetekben az ott meghatározott eljárást lefolytatni (rég. Kbt. 5. §). A közbeszerzési eljárás a közbeszerzési szerződés megkötésével eléri elsődleges célját. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedéssel a közbeszerzési eljárás szempontjából elsődleges cél megvalósul: az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő – a jogorvoslati eljárás befejezése előtt – megkötheti a közbeszerzési szerződést.
- [76] A közbeszerzési jogorvoslati eljárás elsődleges célja annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárás során sor került-e a jogszabálysértő magatartásra vagy mulasztásra, illetve jogszabálysértés megállapítása esetén a régi Kbt.-ben meghatározott szankció(k) alkalmazása. A közbeszerzések jogszerűségének követelménye (amely feltétele a verseny tisztaságának mint alapelvnek), hogy lehetőleg még a szerződéskötést megelőzően sor kerüljön a jogsértések megállapítására, ezért a közbeszerzési szabályozás a megelőzésre helyezi a hangsúlyt: vagyis hogy még a szerződéskötést megelőzően sor kerüljön a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítására, illetve, hogy a közbeszerzési szabályok megsértésével ne legyen megköthető a szerződés. Ezért számos közbeszerzési jogorvoslati eljárási szabálynak az a funkciója, hogy késleltessék a szerződés megkötését mindaddig, amíg az eljárás jogszerűsége vitatható vagy vitatott [rég. Kbt. 124. § (5)–(7) bekezdés, 144. § (1)–(3) bekezdés, továbbá 153. § (5) bekezdés]. Ezzel biztosítható, hogy az az ajánlattevő teljesítsen, „akinek jogszerűen nyernie kellett volna” (miniszeri indokolás a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény 41. §-ához). A régi Kbt. 144. § (4) bekezdés szerinti ideiglenes intézkedés kivételt teremt a régi Kbt. 124. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratórium alól, amennyiben előre hozza a szerződés megkötését, mielőtt a közbeszerzési eljárás jogszerűsége tisztázható lenne.
- [77] Az ideiglenes intézkedés elrendelése a KDB mérlegelési jogkörébe tartozik, ha annak a törvényi feltételei fennállnak. Alkalmazásának akkor van helye, ha az ajánlatkérő kezdeményezi és igazolja a törvényi feltételek fennállását. Az ideiglenes intézkedés alkalmazásának egyik feltétele a szerződés megkötéséhez fűződő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek, továbbá a kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelmének halasztást nem tűrő mivolta. A jogalkotó kifejezetten csak a közérdek fogalmának értelmezéséhez adott támpontot, eszerint: „közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása”, míg minősített beszerzési eljárás, valamint a védelmi beszerzési eljárás esetén „különösen a védelmi vagy biztonsági érdek”, illetve a „nemzetgazdasági ok”.
- [78] Ha a halasztást nem tűrő kiemelten fontos érdek vagy közérdek megállapítható, a KDB-nek mérlegelnie kell a szerződés megkötésével járó hátrányokat és előnyöket is. A szerződés megkötésével járó előnyök és hátrányok körében figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogorvoslati eljárás egyik elve a közbeszerzési eljárás hibáinak orvoslása még a szerződéskötés előtt: annak megelőzése, hogy jogszabálysértés miatt érvénytelen szerződés

elve ne jöhessen létre. A szerződés ideiglenes intézkedés alapján történő megkötése a jogorvoslati eljárás ezen elvének érvényesülését korlátozza, illetve zárja ki.

- [79] A szerződés megkötésének előzetes engedélyezése nem zárja ki azt, hogy a jogorvoslati eljárást lezáró határozatban sor kerüljön jogszabálysértés megállapítására. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás szempontjából a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés másik lényeges joghatása azonban az, hogy ha a KDB a jogorvoslati eljárást lezáró határozatában jogsértést állapít meg, a régi Kbt. 152. § (3) bekezdésében szabályozott jogkövetkezmények részben nem alkalmazhatók, így mindenek előtt az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásban hozott vagy azt lezáró döntését a KDB nem semmisítheti meg. Ugyanakkor ez esetben feléled a 152. § (8) bekezdése szerinti elállási jog – mind az ajánlatkérő, mind a nyertes ajánlattevő vonatkozásában –, feltéve, hogy a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.
- [80] Mindezek alapján megállapítható, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedés érdemben kihat – a közbeszerzési és a jogorvoslati eljárás szempontjából is – az eljárás alanyainak jogi helyzetére. Ebből következően a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésről hozott végzés a jogorvoslati eljárás jog szempontjából – elnevezése ellenére, tartalmára figyelemmel – az ügy érdemében hozott döntésnek minősül.
- [81] 4.3. A Ket. 96. §-a alapján a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.
- [82] A régi Kbt. 156. § (1) bekezdése alapján a KDB-nak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény megengedi.
- [83] A régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének indítvánnyal támadott fordulata szerint: „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”
- [84] A KDB végzésével szemben, amennyiben a külön jogorvoslatot a törvény megengedi, kizárólag bírósági felülvizsgálatnak van helye [rég. Kbt. 156. § (3) bekezdés].
- [85] A régi Kbt. 156. § (1) bekezdése a KDB eljárásának felfüggesztését elrendelő végzést, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést, valamint az eljárást megszüntető végzést nevesíti, de külön jogorvoslatot biztosít például a régi Kbt. 150. § (2) bekezdése az eljárási bírságot megállapító végzés ellen [„150. § (2) Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen a 156. §-ban foglaltak szerint külön jogorvoslatnak van helye. A jogorvoslati kérelemnek a végzés végrehajtására halasztó hatálya van.”]
- [86] Tekintettel arra, hogy az ideiglenes intézkedések elleni külön jogorvoslat nem automatizmus, hanem a jogalkotó erre vonatkozó kifejezett felhatalmazásán alapul, a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében a jogorvoslatot kizáró rendelkezés értelemszerűen nem az önálló jogorvoslat kizárását jelenti, hanem a végzésekre vonatkozó általános szabályok szerinti jogorvoslat kizárását. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti jogorvoslatot kizáró rendelkezés az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat keretében történő jogorvoslat lehetőségét zárja ki. Mivel a jogalkotó nem rendelkezett az önálló jogorvoslat biztosításáról sem, így a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés nem támadható meg sem önálló jogorvoslattal, sem az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat keretében. Ez pedig – mivel a régi Kbt. kizárólag a döntések meghatározott bíróság előtti felülvizsgálatát teszi lehetővé jogorvoslat formájában – a bírói út kizárását eredményezi.
- [87] 5. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés és annak jogkövetkezményei kapcsán ugyanakkor az alábbiakra szükséges rámutatni.
- [88] 5.1. A szerződés előzetes megkötésének engedélyezéséről szóló – jogorvoslattal nem támadható – végzés alapján az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szerződést köthet: ezzel érvényesen létrejön a közbeszerzési szerződés. A szerződés előzetes engedélyezéséről hozott végzést követően a KDB folytatja eljárását és dönt a jogsértésről. Az ideiglenes intézkedés alapján megkötött szerződést a KDB eljárást lezáró határozata nem érinti: ennek megfelelően az indítvány alapjául szolgáló ügyben a KDB eljárást lezáró határozata nem tartalmaz utalást a végzésre. A végzés tehát sem önálló jogorvoslattal nem támadható meg, sem az eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében, valamint az eljárást lezáró döntés sem rendelkezik a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésről.
- [89] A régi Kbt. értelmében a jogorvoslatok irányulhatnak a KDB eljárást lezáró döntése ellen, illetve a megkötött szerződés is megtámadható. Ha a kérelmező él jogorvoslattal, a KDB határozatának felülvizsgálatát és az annak

alapjául szolgáló szerződés érvénytelenségének kimondását csak egyazon perben kérheti. Amennyiben a KDB a régi Kbt. 127. § (1) bekezdés szerinti jogsértést állapít meg, a KDB pert indít a szerződés érvénytelenségének kimondása iránt. Ha a KDB ugyanezen jogsértést megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát kérték, a két ügyet egyesíteni kell, s egy eljárásban kell elbírálni a KDB határozatával szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmet, valamint a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti keresetet. A szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti per feltétele a KDB érdemi, közbeszerzési jogsértést megállapító határozata, továbbá, hogy a jogsértés megállapítására a régi Kbt. 127. § (1) bekezdésben meghatározott okokból történt.

- [90] A KDB érdemi határozatával szemben előterjesztett bírósági felülvizsgálat során a régi Kbt. 157. §-a értelmében a bíróság nemcsak a KDB jogszabálysértését vizsgálhatja, hanem azt is, ha a KDB nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett eljárását.
- [91] Mindebből következően, ha a szerződés megkötésének előrehozatalát engedélyező végzést az eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében volna támadható, és ez alapján kerülne sor a jogsértés megállapítására: önmagában nem érinthetné a végzés alapján megkötött szerződést, mivel a szerződés érvénytelensége megállapításának feltétele, hogy a KDB – törvényben meghatározott okból – eljárást lezáró érdemi határozatában jogsértést állapított meg. Önmagában annak megállapításával, hogy a végzés jogsértő: az előzetesen engedélyezett szerződés ugyan jogalapját veszítené, ugyanakkor érvénytelenségének megállapítására csak akkor kerülhetne sor, ha a KDB eljárást lezáró határozatában közbeszerzési jogsértést állapít meg.
- [92] Ha a KDB eljárást lezáró határozatában megállapíthatja, hogy a közbeszerzési eljárás jogsértő volt, s a régi Kbt. 127. § (1) bekezdése szerinti okok egyike áll fenn, a szerződés megtámadható. Az eljáró bíróság köteles ilyen esetben megvizsgálni, hogy a szerződés – a közbeszerzési szabályok megsértése ellenére – a szerződés megkötésére visszamenőleg érvényessé nyilvánítható-e. Az érvénytelenség alóli kivételek lényegében azonosak a szerződés előzetes megkötését engedélyező ideiglenes intézkedés indokaival. Így a bíróság – ha a közbeszerzési szabályok megsértése súlyos volt és érvénytelenné nyilvánítás iránti keresetet nyújtottak be a szerződés ellen, amit akár a KDB is kezdeményezhet – a régi Kbt. 127. § (3) bekezdése szerinti körben megvizsgálhatja, hogy az érvénytelenség alóli kivétel fennáll-e. Ebben a bíróságot nem köti a KDB ideiglenes intézkedés során hozott végzése, közvetlenül nem is e végzés jogorvoslatáról van szó (hiszen a jogorvoslat a KDB eljárást lezáró határozata elleni jogorvoslat keretében is kizárt), ugyanakkor tartalmilag az érvénytelenség alóli kivétel feltételeinek fennállását vizsgálja meg és vonja le annak következményeit. Tehát amennyiben a bíróság úgy ítéli meg, hogy a kiemelt közérdek a szerződés érvényessé nyilvánítását nem indokolja, azt akkor is érvénytelenné nyilváníthatja, ha a KDB az ideiglenes intézkedés megállapításakor ugyanezen körülményeket másként értékelte és engedélyezte a szerződés előzetes megkötését. Ezzel a bíróság közvetetten a régi Kbt. 144. § (4) bekezdés szerinti intézkedésben foglalt mérlegelés felülvizsgálatára is sor kerül, ennek ellenére jogorvoslatról nem beszélhetünk: az ideiglenes intézkedést elrendelő végzést a bíróság nem értékelheti, arra nézve nem vonhatja le a megfelelő jogkövetkezményeket, akkor sem, ha a KDB értékelésével ellentétes következtetésre jut.
- [93] A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése és a szerződési érvénytelenség alóli kivételt megfogalmazó 127. § (3) bekezdés egymástól némiképp eltérően határozza meg a szerződéskötési moratórium alóli és szerződés érvénytelensége alóli kivétel-szabály alkalmazásának feltételeit. A már megkötött szerződés elleni kereset alapján az érvénytelenségi-kivétel alkalmazását szűkebb körben vonta meg a jogalkotó („kiemelten fontos közérdek”-ről és nem „közérdek és kiemelt jelentőségű érdekek”-ről rendelkezik, vagyis csak a közérdek minősített esetei szolgálhatnak indokként a visszamenőleges érvényessé nyilvánításhoz, aláhúzva ezzel a kivételes jelleget). Ebből következően a KDB által a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján előzetesen engedélyezett szerződés érvénytelenségét a bíróság – az érdekek összemérése körében – akkor is megállapíthatja, ha a szerződés előzetes engedélyezéséhez a feltételek egyebekben fennálltak (feltéve, hogy a KDB a közbeszerzési szabályok súlyos megsértését állapította meg határozatában).
- [94] A bíróságnak a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos vizsgálata, amelyre a KDB eljárást lezáró jogsértést megállapító határozata alapján kerülhet sor, nem jelenti a jogorvoslati jog érvényesülését. Az ideiglenes intézkedés célja, hogy időlegesen rendezze a felek viszonyát a további jogsérelem megelőzése érdekében, az eljárás indokoltan gyors és mellőzi a KDB jogorvoslati eljárásának kötelező kellékeit, ez azonban nem vonatkozik a jogorvoslat kizárására. Ezért a jogorvoslat (bírósági felülvizsgálat) biztosításán túl megfelelő eljárási garanciákat kell a közbeszerzési szabályozásba beépíteni, amely egyrészt eleget tesz az Alaptörvény jogorvoslati jog alapjogi követelményének, másrészt kielégíti az Irányelv ide vonatkozó követelményeit is.

- [95] 5.2. A hatékony jogorvoslás követelménye a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének egyik aspektusa. Mivel a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján a szerződés megköthetővé válik, az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat biztosítása – figyelemmel a már megkötött szerződés érvénytelensége megállapításának jogszabályi feltételeire – a jogorvoslathoz való jog arányossága körében jelentene korlátozást. A végzés elleni önálló jogorvoslat esetén nyílna arra lehetőség – a jogalkotó által kidolgozott megfelelő eljárási szabályok mellett –, hogy gyors eljárás keretében, kizárólag a KDB-nek arra vonatkozó mérlegelését, amely a szerződés előzetes engedélyezése feltételeire vonatkozik – felülvizsgálja még a szerződés megkötése előtt. Ebből a szempontból lényeges elvárás lenne az is, hogy a KDB – az ideiglenes intézkedésekre általában irányadó szabályokkal ellentétben – ne csupán az intézkedés elrendeléséről, hanem az azt kezdeményező kérelem elutasításáról is indokolással ellátott döntést hozzon. Vagyis a jogorvoslathoz való jog akkor volna hatékony – figyelemmel a közbeszerzési eljárás sajátos kettős természetére, a közérdekek összemérésére, valamint a szerződés megkötése utáni reparáció korlátozott lehetőségeire –, ha még a szerződés megkötése előtt dönthetne egy jogorvoslati szerv az előzetes szerződéskötés engedélyezésének indokoltságáról.
- [96] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [97] 6.1. A jogalkotó a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében foglalt ideiglenes intézkedés kapcsán kifejezetten kizárta a jogorvoslat lehetőségét. A KDB olyan végzéséről van szó, amely érdemben kihat az eljárás alanyainak jogviszonyaira: ha a KDB elutasítja az ajánlatkérő kérelmét, az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő nem kérhet jogorvoslatot azzal kapcsolatban, hogy a KDB a mérlegelésében törvényesen járt-e el, megfelelően értékelte-e a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében felsorolt szempontokat; míg az ajánlatkérő kérelmének helyt adó döntés esetén az eljárás kezdeményezője (és a többi érdekelt) esik el ugyanezen szempontok alapján a végzés vitatásának lehetőségétől. A jogorvoslat kizárása értelemszerűen kizárja a végzés elleni jogorvoslat lehetőségét (mivel ahhoz a Ket. és a régi Kbt. alapján is felhatalmazó rendelkezés volna szükséges), és kizárja a KDB eljárást lezáró döntésével szembeni jogorvoslat keretében történő megtámadását is: vagyis a jogorvoslat minden formában kizárt.
- [98] A jogorvoslat teljes kizárása a jogorvoslathoz való jog szükségtelen korlátozását jelenti, ugyanis a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében foglalt halasztást nem tűrő közérdek és kiemelten jelentős érdek az közbeszerzési eljárás jogszerűségéhez fűződő közérdekekkel konkurál, ez utóbbi közérdek azonban a jogorvoslat kizárása miatt indokolatlan sérelmet szenved.
- [99] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban alkalmazott, és ez alapján az alkotmányjogi panasszal támadott, 2015. október 30-ig hatályban volt régi Kbt. 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze sértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, ezért az alaptörvény-ellenes volt.
- [100] 6.2. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság részben vagy egészben megsemmisíti azt a hatályos jogszabályi rendelkezést, amelynek alaptörvény-ellenességét megállapította. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság határozatának hivatalos lapjában való közzétételét követő naptól nem alkalmazható. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg jogszabályi rendelkezést, a megsemmisített jogszabály az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben nem alkalmazható.
- [101] A jelen ügyben, mivel már hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát vizsgálta és állapította meg az Alkotmánybíróság, a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére nincs lehetőség.
- [102] 6.3. Az alkalmazási tilalom kimondása nem következik kényszerítően az Abtv. hivatkozott rendelkezéseiből: vagyis az Alkotmánybíróság mérlegelésétől függ az alkalmazási tilalom elrendelése, figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt kritériumokra.
- [103] Az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalom kimondását a jogbiztonságra tekintettel indokoltnak látta jelen ügyben mellőzni. Az adott közbeszerzési eljárás lezárult jogerősen, a konkrét közbeszerzési szerződés teljesítése megtörtént. A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az indítványozó kérelmét elutasították: a KDB megállapította, hogy az közbeszerzési eljárás nem volt törvénytörő. Az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondásával a KDB szerződéskötést elrendelő végzése elleni jogorvoslat lehetősége csupán elvi szinten lenne biztosított az indítványozó számára: a fent kifejtettek értelmében

a jogorvoslati jog érvényesülésének (milyen alanyi kör, milyen alapon támadhatná meg) és jogkövetkezményeinek (a végzés elleni jogorvoslat kihatása a már megkötött szerződés érvényességére) egyértelmű rendezése további jogalkotás szükségességét veti fel. A támadott régi Kbt. azonban már hatályát veszítette, illetve a jogszabályi környezet is megváltozott (ld. Ket. is hatályát veszítette), annak módosítása fogalmilag kizárt.

- [104] Összefoglalva tehát az alkalmazási tilalom kimondása – figyelemmel annak jogkövetkezményeire a már lezárult eljárást illetően – lényegesen nagyobb sérelemmel járna a jogerő beálltához és jogbiztonsághoz fűződő érdekekre nézve, mint az indítványozó alapjogséremlme (utalva arra, hogy az alapügyben a KDB nem állapított meg törvénysértést).
- [105] 6.4. Miután az indítványozó jelen alkotmányjogi panasza alapjául szolgáló ügyében a hatályos Kbt. alkalmazása a Kbt. 197. § (2) bekezdése alapján kizárt volt, továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kizárólag az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály vizsgálatára van lehetősége az Alkotmánybíróságnak, a Kbt. 156. § (4) bekezdésére – bár szövegszerűen megegyezik az indítványban támadott rendelkezéssel – nem vonhatók le a jelen határozatban megállapított alkotmányellenesség következményei.
- [106] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy jelen határozata nem képezi akadályát annak, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdése egy későbbi indítvány alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya legyen. A jogalkotó ugyanakkor nincs elzárva attól a lehetőségtől, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedés intézményére vonatkozó szabályok módosítása során – figyelemmel a jelen határozatban megállapított alkotmányossági követelményekre – a KDB által hozható végzések elleni jogorvoslat mielőbbi, a bírósági felülvizsgálat vagy egyéb jogorvoslat összehangolt szabályainak megteremtésével biztosítsa az önálló jogorvoslat lehetőségét.
- [107] Az Alkotmánybíróságnak azonban jelen ügyben indítvány hiányában nincs lehetősége ezen alkotmányos követelmények jogalkotást érintő következményeinek levonására a hatályos Kbt. 156. § (4) bekezdésével szemben.
- [108] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem rendelkezett az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazási tilalmáról az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
 az Alkotmánybíróság elnöke
 az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
 alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [109] Megszavaztam a határozatot, ugyanakkor indokoltnak tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze tekintetében megfogalmazott megállapításait a Kbt. 156. § (4) bekezdésének érintett szövegrészeire is vonatkoztassa, ekként megsemmisítve azt, mivel a hatályos Kbt. szövegszerűen azonosan, és ugyanazon szabályozási céllal tartalmazza a határozat szerint alaptörvény-ellenesnek minősített régi Kbt. 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrészt.
- [110] Álláspontom szerint az ideiglenes intézkedés olyan horderejű hatósági döntés, amely közbeszerzési ügyekben különösen fajsúlyos, adott esetben több milliárd forint értékű szerződések megkötését eredményezi az ajánlatkérő kérelmére, miközben a hatóságnak mindösszesen 5 nap áll rendelkezésre a döntésre, ily módon a hibalehetőség is nagyobb, ezért indokolt a bírósági kontroll.
- [111] Az alapjogok érvényesülése szempontjából nem tartom elfogadhatónak, hogy a hatóság rendkívül rövid idő alatt olyan indokolás nélküli döntést hozhasson, amely ellen nem hogy önállóan, de még a majdani hatósági határozattal szembeni közigazgatási per keretében se lehessen jogorvoslattal élni. Felhívom a figyelmet arra, hogy a közbeszerzési ügyekkel rokon, hasonló horderejű versenyügyekben a tisztességtelen versenypiaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 72/A. § (3) bekezdése értelmében önálló jogorvoslatnak van helye az ideiglenes intézkedés elrendelése ellen.
- [112] Megjegyzendő, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény rendelkezéséhez fűzött alkotmányos követelményt, miközben az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény rendelkezései szerint kellett eljárni. Következésképpen az a körülmény, hogy a jelen ügyben a Kbt. vonatkozó rendelkezéseire is kiterjesztette volna a megállapításait az Alkotmánybíróság, nem lett volna „életidegen” a gyakorlattól.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
 az Alkotmánybíróság elnöke
 az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
 alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [113] Támogatom a rendelkező részi pontokat, de az indokolás IV/2. pontja (Indokolás [51] és köv.) megítélésem szerint szükségtelenül részletezi a hazai közbeszerzés törvényi szabályozás uniós irányelvi előzményeit. Ezzel pedig azt a látszatot kelti, hogy az Alkotmánybíróság a hazai törvényi szabályozást az uniós irányelvek fényében is ellenőrzi, és ez megsemmisítési döntéseihez is hozzájárulhat. Egy helyen pedig kifejezetten ki is mondja elvi tézisként – nem is említve a magyar közbeszerzési törvényt –, hogy „[a] közbeszerzési jogorvoslatok tárgyában a 2007/66/EK irányelv és az általa módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek az irányadók” (Indokolás [53]).
- [114] Ennek problémáját akkor lehet megérteni, ha látjuk, hogy a tagállami önállóság védelme érdekében az uniós rendeletekkel szemben az irányelvek egy mozgásszabadságot hagynak a tagállami törvényhozásoknak és jogalkotó szervezeteknek, hogy az irányelvek keretei között önállóan maguk határozzák az egyes részletszabályokat. Magyarország úgy csatlakozott az Európai Unióhoz, hogy ezt az önállóságot fenntartotta, és az Alaptörvény E cikkének (3) bekezdése úgy szól; hogy az EU csak e keretek között alkothat általánosan kötelező magatartási szabályokat: „Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályokat.” Az uniós irányelvek közvetlenül így a hazai jogalkotót kötik, és a hazai törvények teszik kötelezővé a vonatkozó szabályokat a bíróságok számára. Az Alkotmánybíróságnak védeni kell

az E) cikkben lefektetett alaptörvényi hatásköri elrendezést, és az állami szuverenitásunk védelme érdekében nem engedheti meg, hogy a bírák egy része keresztül lépjen a hazai törvényi szabályozáson, és közvetlenül az irányelveket alkalmazva döntsön.

- [115] Az elmúlt időszakban többször találtunk olyan ügyet, amikor egyes bíróságok túlmentek a hazai jog uniós jogi alávetettségén, és félretolva a hazai szabályokat luxemburgi bírói döntéseket alapul véve döntöttek el az ügyet. Ez sérti az Alaptörvény E) cikkében elvállalt uniós jognak alávetettségünket, és a magyar alkotmánybíróknak meg kell védeni az ilyen bírói törekvésekkel szemben a hazai alkotmányosságot. Így kifogásolni kell, hogy egy alkotmánybírói döntésben nem hogy ezzel a túllépéssel szemben állnának érvek, hanem mintegy szentesítve ezt maga is ezt hangoztatja. Az Alkotmánybírósnak megítélés szerint kötelessége, hogy az Alaptörvény E) cikkében rögzített uniós alávetettségünk szintjét ne engedje a hazai bíróságokon keresztül fokozatosan növelni, és a szuverenitásvédelem érdekében e téren irányutatókat kell számukra adni a jövőben.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [116] Egyetértek a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal, ugyanakkor szükségesnek tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenes rendelkezésével megegyező hatályos szabályozást [Kbt. 156. § (4) bekezdés] is vonja az érdemi vizsgálat körébe.
- [117] Jóllehet 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 jogsérelmet orvosolása. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemelte azt is, hogy ehhez a szubjektív jogvédelemhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [118] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés].
- [119] Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz objektív jogvédelmi funkciójából az is következik, hogy ha egy alaptörvény-ellenes – már hatályban nem lévő – jogszabályi rendelkezés azonos tartalommal él tovább az új szabályozásban, az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálatot szükséges kiterjesztenie [lásd például: 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [120] A jelen ügyben ezzel megakadályozható lett volna, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes tartalommal kerüljön alkalmazásra egy olyan eljárásban, ahol a halasztást nem tűrő ok fennállásának és az eljárás mielőbbi lefolytatásának alapvető jelentősége van.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [121] A többségi határozatot nem tudtam támogatni, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben támadott szabályozást nemcsak az indítványban érintett szabályozási környezet kapcsán, hanem a hatályos közbeszerzési jogi rezsimben is vizsgálnia kellett volna.
- [122] A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakaszában alkalmazható ideiglenes intézkedések közül a vizsgált és alaptörvény-ellenesnek talált szabály kizárja a jogorvoslat lehetőségét, amennyiben a KDB a halasztást nem tűrő kiemelten fontos érdek vagy közérdek védelmében a szerződés megkötését engedélyezi. A KDB jogorvoslattal nem támadható döntésével lényegében a közbeszerzési eljárás célja teljesül: a közbeszerzési szerződés megköthető. Ezzel a döntéssel a közbeszerzési jogorvoslat során alkalmazható szankciók szűkülhetnek és jelentősen korlátozódhat annak a lehetősége, hogy a közbeszerzési eljárás során elkövetett jogsértések érdemben szankcionálhatóak, és a jogsértések következményei reparálhatóak legyenek.
- [123] Mindezek alapján véleményem szerint az érintett ügyben az Alkotmánybíróságnak a már hatályát veszített támadott szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett a tartalmilag azzal megegyező hatályos Kbt.-beli szabályozásra is hivatalból ki kellett volna terjesztenie a vizsgálatát, mivel erre az Abtv. 46. § (1) bekezdése lehetőséget ad, és lehetőséget ad arra is, hogy az adekvát alkotmányos jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság megállapítsa.
- [124] Úgy gondolom, hogy ez a megoldás állt volna összhangban az Alkotmánybíróság preventív alapjogvédő funkciójával is.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/334/2016.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3112/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Pokol Béla, dr. Schanda Balázs és dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény 6. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság bírója a 8.P.24175/2017/82. szám alatt, sérelemdíj és kártérítés iránt indított perben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Mvtv.) 6. § (3) bekezdése, amely szerint „[a] terhesség a 20. hetéig – a diagnosztikus eljárás elhúzódása esetén a 24. hetéig – szakítható meg, ha a magzat genetikai, teratológiai ártalmának a valószínűsége az 50 %-ot eléri”, alaptörvény-ellenességét, és semmisítse azt meg, mivel az érintett jogszabályi fordulat sérti az Alaptörvény II. cikkét és 28. cikkét.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a felperes szülők arra hivatkoztak, hogy a kiskorú gyermekük veleszületett fejlődési rendellenességben szenved, és az alperes egészségügyi intézmény részéről elvárható lett volna ezen rendellenesség kiszűrése, illetve diagnosztizálása még a terhesség 20. vagy legkésőbb 24. hetéig. Az alperes által nyújtott elégtelen szakmai ellátás azonban az anyát megfosztotta az önrendelkezés jogától, amelyet számára az Mvtv. 6. § (3) bekezdése biztosít. A felperesek szerint az alperes mulasztása miatt sérült a családtervezési joguk, és mindenekelőtt az anya önrendelkezési joga, amely miatt őket kártérítés, illetve sérelemdíj illeti meg.
- [3] A perben érintett kiskorú gyermek életminőségét elsősorban az befolyásolja, hogy a bal alkarcsontjai a könyökétől lefele hiányoznak, jobb kézfejen két harmadik ujjperccsont lecsapott, beszédfejlődése kissé megkésett, pszichomotorikus képességeit illetően pedig támogatásra szorul. A független szakértői vélemény szerint a fejlődési anomáliák egyértelműen nem genetikai hátterűek, azok mögött nagy valószínűséggel valamely teratológiai behatás, magzati életben elszenvedett károsodás áll, a végtagokon lévő eltéréseket az alperesnek legkésőbb a második trimeszteri szűrővizsgálat során észlelnie kellett volna, az egyéb anomáliákra ugyanakkor – természettudományos értelemben – reálisan nem derülhetett fény. A független szakértő azt is kiemelte, hogy hasonló magzati anomáliák esetén a genetikai gondozó minden esetben arról tájékoztatja az anyát, hogy a terhességmegszakítást nem támogatja.
- [4] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 8.P.24175/2017/74. számú ítéletével a felperesek keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint az Mvtv. 6. § (3) bekezdéséből nem következik, hogy bármely magzati rendellenesség esetén megszakítható lenne a terhesség; az anya önrendelkezési szabadsága nem korlátlan a magzat élethez való joga felett. Az elsőfokú bíróság szerint nem bármely elváltozás észlelése teremti meg a terhességmegszakítás lehetőségét, hanem csak azok, amelyek önmagukban vagy együttesen 50%-ot elérő mértékben valószínűsítenek genetikai vagy teratológiai ártalmat. A szakértői vélemények alapján az elsőfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elváltozások észlelése nem alapozta meg komplex fejlődési rendellenesség gyanúját.
- [5] A felperesek fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla a 7.Pf.20.395/2020/2. számú rész- és közbenső ítéletével az elsőfokú döntést megváltoztatta, és az Mvtv. bírói kezdeményezéssel támadott 6. § (3) bekezdésének alkalmazásával megállapította, hogy az alperes egészségügyi intézmény megsértette az I. rendű felperes anyja önrendelkezési, és mindkét felperes családtervezéshez és családban éléshez fűződő személyiségi jogát. Megállapította, hogy az alperes felelősséggel tartozik azért a kárért, illetve nem vagyoni

sérelemért, hogy a gyermek egészségkárosodottan született. Rögzítette, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján azonban csupán a sérelemdíj, illetőleg a kártérítés iránti kereset jogalapja állapítható meg, a követelés összegére nézve további bizonyításra van szükség.

- [6] 1.2. A fenti előzmények után, a sérelemdíj és a kártérítés összezszerűségének megállapítására irányuló eljárás az elsőfokú bíróság bírója felfüggesztette, és indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíró megítélése szerint a per fő tárgyát nem pusztán az érinti, hogy a hivatkozott eltérések mennyiben voltak észlelhetőek, és az alperes mennyiben tanúsított elvárható szakmai magatartást, hanem az is, hogy egyáltalán mely szűrővizsgálati adatok alapján élhet egy anya az Mvtv. 6. § (3) bekezdése szerinti jogával. Ezzel összefüggésben pedig az indítványozó bíró szerint szükségképpen vizsgálendő körülmény, hogy a jogalkotó az Mvtv. 6. § (3) bekezdésének megalkotásakor megfelelően gondoskodott-e a magzati élet alkotmányos értékű védelméről. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás fogalmi rendszere nem feltétlenül nyújt általános érvénnyel olyan mértékű védelmet a magzat számára, mint amilyen terjedelmű jogokat ruház a magzati élet felett rendelkezni jogosult anyára. Az Mvtv. definíciós rendszere nem biztosít a magzati életnek megfelelő védelmet, ugyanis a „teratológiai ártalom 50%-os valószínűsége” fordulat nem egyértelmű, illetve a feltehető célhoz mérten nem értelmezhető aggálytalanul.
- [7] Az indítványozó bíró az Alaptörvény II. cikkéből kiindulva arra is utalt, hogy az Mvtv. rendelkezései részben azt célozzák, hogy a magzat anyaméhben való fejlődése zavartalan folyamat legyen, ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a magzat jogai törvényi szintű képviseletre szorulnak. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a diagnosztikus képességek javulása miatt is szükséges újra értelmezni a támadott törvényi rendelkezést.
- [8] Az indítvány szerint az Mvtv. 6. § (3) bekezdés érintett fordulata nem egyértelmű, ezért sérti az Alaptörvény II., valamint 28. cikkét. Az érintett rendelkezést úgy kellene újra szabályozni, hogy a „teratológiai ártalom” bekövetkezése fordulat egyértelmű legyen, és az, az Alaptörvénnyel összhangban, törvényi szinten jelenjen meg, ugyanis az értelmezés nem alapulhat kizárólag orvosszakmai álláspontokon és a bíróságok mérlegelésén sem.
- [9] 1.3. Az indítvánnyal kapcsolatban az Emberi Erőforrások Minisztériuma megküldte állásfoglalását, s ezen felül két civil szervezettől *amicus curiae* beadvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [11] 2.1. Jelen esetben az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjára, valamint az Abtv. 25. §-ára alapította a kérelmét, amely az Mvtv. 6. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.
- [12] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia.
- [13] 2.2. 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 [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]]. Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni [6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]].
- [14] 2.3. Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]]. Az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi

panaszra induló eljárással. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint 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.” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}

- [15] 2.4. Az indítványozó bíró szerint az Mvtv. 6. § (3) bekezdése az előtte folyamatban levő kártérítési és sérelemdíj iránti perben az alkalmazandó jogszabály, mivel ez alapján kell eldöntenie a gyermek fogyatékoságának mértékét.
- [16] Jelen ügyben az Mvtv. 6. § (3) bekezdésében biztosított önrendelkezési jog mint személyiségi jog sérelmének a bekövetkeztét, azaz a kártérítés jogalapját a Fővárosi Ítéletábrla – a támadott rendelkezés alkalmazásával – rész- és közbenső ítélete jogerősen megállapította. A döntéshez anyagi jogerő fűződik. Ebből következően az elsőfokú bíróság már nem térhet vissza a személyiségi jogi sérelem jogalapjának vizsgálatához, azaz az Mvtv. 6. § (3) bekezdését a bíró előtt folyamatban levő ügyben már nem kell alkalmazni, mert az most már csak a felperesi követelésösszességének megállapítására irányul.
- [17] 3. A fent kifejtettekből következik, hogy a bírói kezdeményezéssel támadott törvényi rendelkezés nem „olyan jogszabály, amit alkalmazni kell” az elsőfokú bíróság előtti eljárásban, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében rögzített feltételeknek, és az indítványt, az Abtv. 64. § d) pontja alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [18] Nem támogatom a visszautasítást, mert a bírói indítvány a támadott törvényi hely [Mvtv. 6. § (3) bekezdés] túlságosan tág megfogalmazása révén a magzati élet védelmének olyan sérülési lehetőségét hozta elénk, mellyel szemben az Alkotmánybíróságnak fel kell lépnie az Alaptörvény II. cikkének védelmében. A támadott törvényhely alapján a terhesség megszakításának túlságosan tág lehetősége a magzati élet elvételét alaptörvényellenessé teszi, és ez ellen az Alkotmánybíróság felléphet mind a törvényhely megsemmisítésével, vagy alkotmányos mulasztás megállapításával, vagy önmaga egy alkotmányos követelményben mondja ki az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján a törvényhely alkalmazása közben kötelező alkotmányos jogértelmezési normát.
- [19] A testületi vitában megfogalmazott alkotmányos követelmény-javaslatom megítélésem szerint megfelelő lett volna az ügy által felvetett alkotmányossági probléma orvoslására, és a többségi döntés ellenére is fenntartom ezt a javaslatomat: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény II. cikke alapján megállapítja, hogy amennyiben a negatív teratológiai hatás nem jelent komplex fejlődési rendellenességet, és így ez nem jelenik meg a rendszer-szintű károsodás lehetségeként, akkor a terhesség megszakítása nem támogatható.”
- [20] Mivel évente több tucat magzati élet eshet áldozatul a terhesség megszakításának túlságosan tág formulája miatt, ezért megítélésem szerint a testületünknek nem kellett volna ragaszkodni a problémát feltáró bíró konkrét jogalkalmazási keretének szűkített felfogásához, mely végül a visszautasításhoz vezette a testületi többséget.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [21] A bírói kezdeményezés visszautasításával nem értek egyet, álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a kezdeményezést érdemben el kellett volna bírálnia.
- [22] Az Alaptörvény értelmében „[a] bírák [...] csak a törvénynek vannak alárendelve”. Ezért ha az előttük folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét észlelik, az Alkotmánybírósághoz kell fordulniuk [Abtv. 25. § (1) bekezdés]. A törvénynek való alávetettség azt jelenti, hogy a pert az alkalmazandó jogszabály alapján a bíró dönti el, vagyis az alkalmazandó jogszabály meghatározása és az azzal kapcsolatos alkotmányossági aggály megfogalmazása a bíró kompetenciája és legalább annyira szabadsága mint amennyire kötelezettsége is. Az Alkotmánybíróság csak abban az esetben térhetne ki a bíró által alkalmazandó jogként megjelölt és támadott jogszabály alkotmányossági vizsgálata elől, ha a bíró nyilvánvalóan alaptalanul határozná meg a per során alkalmazandó jogot. Jelen ügyben erről nincs szó.
- [23] A kártérítési perben az igény jogalapja és annak megállapítása esetén az összecszerúség kérdése vár eldöntésre. Az Mvtv.-n alapuló kártérítési pereknek a felelősség megalapozása és – az összecszerúség kérdéséhez szorosan kapcsolódó – mértéke szempontjából hangsúlyos alkotmányjogi háttere van: meddig terjed az anya döntési szabadsága és milyen kötelezettségek terhelik a törvényalkotót a magzati élet védelmében? Véleményem szerint vizsgálni kellett volna a terhesség megszakítását szabályozó, a teratológiai ártalmakat, a súlyos fogyatékossgot és az egyéb károsodást ellentmondásosan értékelő 6. § (3) bekezdését az indítványban megjelölt II., XV. és adott esetben a személyes felelősséget rögzítő O) cikk fényében. Jelentőséget kellett volna tulajdonítani – egyebek mellett – az Mvtv. elfogadása óta eltelt évtizedek során az orvosi diagnosztikában és a koraszülött-ellátásban bekövetkezett ugrásszerű fejlődésnek is.

- [24] A kártérítés mértékének meghatározása tehát kapcsolatban áll a felek felelősségének terjedelmével. Ezért álláspontom szerint a bíró elbírálandó, érdemi kérdéssel fordult az Alkotmánybírósághoz.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

- [25] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [26] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

- [27] Megítélésem szerint az Mvtv. 6. § (3) bekezdése szerinti, a magzat genetikai károsodására vonatkozó 50%-os valószínűség előírása jogi értelemben csupán a vagy igen – vagy nem bizonyosságát jelenti. A rendelkezés több évtizeddel ezelőtt, az akkori, sokkal kezdetlegesebb diagnosztikai eszköztárra figyelemmel került megalkotásra, és az eltelt időszakban a koraszülött gyermekek orvosi ellátása is hatalmasat fejlődött. Napjainkban már a gyermek a legtöbb esetben a terhesség 24. hetében történő koraszülés esetén is életképes lehet. Éppen ezért érdemi vizsgálat lefolytatása esetén szükségesnek tartottam volna annak vizsgálatát is, hogy a vagy igen – vagy nem szintű bizonyosság a már méhen kívül is életképes magzatok esetében alkotmányosan elfogadható-e a terhességet felszámoló orvosi beavatkozás engedélyezése és végrehajtása érdekében.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

[28] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1838/2020.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3113/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 29/D. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró természetes személy indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, melyben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 29/D. § (1) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 1.1. Az indítványozók egy házaspár és hat kiskorú, közös háztartásban nevelt gyermekük. A férj első feleségével 2006-ban kötött házasságot, mely házasságában az első feleségétől négy gyermeke született, azonban a feleség 2013-ban váratlanul elhunyt. A férj ezt követően kötött házasságot a második feleségével, akinek ugyancsak volt egy kiskorú gyermeke, majd a házasságból 2017-ben egy közös gyermekük is született. A feleség a házasságkötéssel a férj első házasságából született négy gyermek nevelésére kötelezettséget vállalt, a gyermekeket sajátjaként neveli, utánuk családi pótlékra is jogosult, azonban lelkiismereti-kegyeleti okokból nem fogadta örökbe a férj első házasságából született gyermekeket. Mind a férj, mind a feleség munkaviszonyban állnak, személyi jövedelemadót fizetnek.
- [3] 1.2. Az Országgyűlés az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXIII. törvénnyel módosította az Szja tv.-t, megteremtve a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményét, mely rendelkezések 2020. január 1. napján léptek hatályba. Az Szja tv. újonnan elfogadott 29/D. § (1) bekezdése értelmében a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezménye a kedvezményt érvényesítő magánszemély összevont adóalapját minden más kedvezményt megelőzően csökkenti, míg a (3) bekezdés értelmében négy vagy több gyermeket nevelő anyának minősül az a nő, aki vér szerinti vagy örökbefogadó szülőként az általa nevelt gyermekekre tekintettel családi pótlékra jogosult, vagy családi pótlékra már nem jogosult, de jogosultsága legalább 12 éven keresztül fennállt, amennyiben az általa nevelt gyermekek száma a négy főt eléri (ideértve azt a gyermeket is, aki után az anya családi pótlékra való jogosultsága a gyermek elhunytja miatt szűnt meg).
- [4] 1.3. Az indítványozók álláspontja szerint az Szja tv. 29/D. § (1) és (3) bekezdései sértik az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseit, valamint a XVI. cikk (1) és (3) bekezdéseit, az alábbiak szerint.
- [5] Az Szja tv. támadott rendelkezései az indítványozók érvelése szerint a Kormány „családvédelmi akciótervének” körébe tartoznak, mely akcióterv célja, hogy a Kormány kiemelt segítséget nyújtson Magyarországon a családalapításhoz, gyermekvállaláshoz és gyermekneveléshez. Ezt erősíti az indítvány szerint az a tény is, hogy az adókedvezmény igénybevételét a jogalkotó a családi pótlékra való jogosultsághoz kötötte. Ennek megfelelően az Szja tv. támadott rendelkezései eredendően családpolitikai célú jogintézménynek tekinthetőek, mely jogi megítélését tekintve hasonlít a családi pótlékra. Az indítványozók álláspontja szerint azáltal, hogy a négy vagy több gyermeket nevelő anyák adókedvezménye a gyermekekre tekintettel jár, az intézmény a családi pótlékhoz hasonlóan a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát kimondó XVI. cikk (1) bekezdése védelmi körébe is tartozik.
- [6] A szabályozás ugyanakkor az alkotmányjogi panasz szerint több okból sérti az Alaptörvény XV. cikke szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Egyfelől hátrányos megkülönböztetést eredményez az indítványozó férj

oldaláról nézve azért, hogy a jogalkotó indokolatlanul különbséget tett a férfiak és nők között, mivel a gyermekek nevelése terén egyedül az anyát részesíti kedvezményben, miközben az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdése is rögzíti a nők és a férfiak egyenjogúságát. Másfelől az indítványozó feleség oldaláról nézve is ellentétes az Alaptörvénnyel a szabályozás, ugyanis az indítványozó feleség mint mostohaanya összehasonlítható helyzetben van azon vér szerinti vagy örökbefogadó anyákkal, akik a gyermeküket szintén saját háztartásukban nevelik és munkaviszonyban is állnak, a szabályozás ugyanakkor önkényesen, és a rendelkezés valódi céljával ellentétesen tesz a homogén csoporton belül különbséget azért, hogy az indítványozó feleség mint mostohaanya, az adókedvezményre nem jogosult. Harmadfelől pedig az indítványozó gyermekek oldaláról nézve is hátrányos megkülönböztetést valósít meg az Szja tv. támadott rendelkezése, a szabályozás ugyanis hátrányosan megkülönbözteti a gyermekeket más, nagy családban született és nevelkedő gyermekekhez képest, ahol a szülők az adókedvezményre jogosultak és azt a gyermekek tanulmányaira fordíthatják.

- [7] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Szja tv. 29/D. §-a 2020. január 1. napján lépett hatályba, az indítványozók alkotmányjogi panaszukat pedig 2020. június 25. napján, határidőben nyújtották be.
- [9] 2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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.
- [10] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján az indítványozó érintettségének személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {legutóbb például: 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [11] Tekintettel arra, hogy az indítványozók házassági, illetőleg a gyermekek születési anyakönyvi kivonatával igazolták érintettségüket, az Szja tv. támadott rendelkezése értelmében pedig az indítványozók a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményére családi helyzetükből adódóan az Szja tv. szabályaiból következő módon nem jogosultak, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók az Szja tv. támadott rendelkezésével szemben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultak, az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettsége megállapítható, az indítványozók számára pedig az Szja tv. támadott, közvetlenül hatályosuló rendelkezéseivel szemben jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.
- [12] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte esetén – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetőleg bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben egyáltalán nem tartalmaz indokolást, ekként nem teljesíti a határozott kérelem követelményét.
- [13] 2.4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá tartozik-e. Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költség-

vetés 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 Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényt is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

- [14] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alkalmazási hatályát megszorítóan kell értelmezni {elsőként: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; az újabb gyakorlatból például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [15] Az Szja tv. szerinti személyi jövedelemadó központi adónemnek minősül, ekként az Szja tv. tárgya szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá eshet. Önmagában azonban attól, hogy valamely rendelkezést az Szja tv. tartalmaz, még nem esik automatikusan az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti korlátozás alá, csak akkor, ha olyan adójogi normáról van szó, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamely adónem törvényi tényállásához {lásd például: 3363/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [16]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}, melyek közé különösen az alanya, a tárgya, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések tartoznak {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [16] Az alkotmányjogi panaszban támadott Szja tv. 29/D. § (1) és (3) bekezdései a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezménye érvényesítési módját és a kedvezményre jogosultak körét rögzítik, ekként a támadott rendelkezések nem csupán formailag, hanem tartalmilag is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás alá tartoznak, az indítványozók pedig alkotmányjogi panaszukat az Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseinek, továbbá a XVI. cikk (1) és (3) bekezdéseinek állított sérelmére tekintettel, azaz olyan Alaptörvényben biztosított jogokra hivatkozással terjesztették elő, melyeket az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a hatásköri korlátozás alóli kivételként nem nevesít.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f*) és *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra is, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság már több döntésében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy miként kell értelmezni a hatásköri korlátot [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés]. A központi adónemekről szóló törvények esetében eleddig a gyakorlatot a megszorító értelmezés jellemezte. A „tartalom elsődlegessége a formával szemben” értelmezési alapelv mentén haladva a testület megállapította, „hogy »[a]z adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényálláshoz függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik» {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezek közé tartoznak különösen az alanya, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések.” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [19] A jelen esetben ebből az következik, hogy a hatásköri korlát azokra az Szja tv.-ben található rendelkezésekre vonatkozik, amelyek tartalmuk szerint anyagi adófizetési kötelezettségről és ahhoz kapcsolódó törvényi tényállási elemekről rendelkeznek a négy vagy több gyermeket nevelő anyák kedvezményével kapcsolatban.
- [20] 2. Az Szja tv. 29/D. § (3) bekezdése önmagában nem ilyen szabály. Az Szja. tv. 29/D. § (3) bekezdése határozza meg azokat a fogalmi feltételeket, amelyek fennállta esetén az adóalany jogosulttá válik a személyi kedvezményre.
- [21] Ezzel szemben az Szja tv. 29/D. § (1) bekezdése az adótényállás egyik elemét tartalmazza, mivel személyi kedvezményről rendelkezik a négy vagy több gyermeket nevelő anyák javára. Ez tehát a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozik.
- [22] A két rendelkezés ugyanakkor összetartozik, mivel az előbbi a hatásköri korlát alá eső utóbbihoz szorosan kapcsolódó fogalom meghatározás. A fogalom meghatározás önmagában nem magatartási szabály. Annyiban érvényesül, amennyiben egy magatartási szabály normatartalma rá tekintettel válik alkalmazhatóvá. A fogalom meghatározás tehát – olvasatomban és figyelemmel az előző pontban ismertetett megszorító gyakorlatra is – osztja a magatartási szabály megítélését. Ezt az értelmezési álláspontot tükrözi az egyik tavalyi döntés is {lásd: 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [27]–[28]}.
- [23] Ha ez nem így lenne, akkor egyrészt bármely, az adótényállási elemmel szoros kapcsolatban álló rendelkezés a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozhatna, ami ellentmondana az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése megszorító értelmezésének. Másrészt viszont a fogalom meghatározást tartalmazó rendelkezés – hatásköri korlátozáson alapuló – önálló vizsgálata és esetleges megsemmisítése az érintett alanyi körben teremtene bizonytalanságot, adott esetben akár jogelvonást is eredményezne.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

[24] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1119/2020.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3114/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Gyulai Törvényszék mint másodfokú bíróság 12.Bf.305/2018/104. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az 1. számú indítványozó jogi képviselője (dr. Ipkovich Eszter ügyvéd) és a 2. számú indítványozó jogi képviselője (dr. Ipkovich György ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszokat terjesztettek elő, amelyben kérték a Békéscsabai Járásbíróság 11.B.216/2017/227. számú ítélete, valamint a Gyulai Törvényszék mint másodfokú bíróság 12.Bf.305/2018/104. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] A Békéscsabai Járásbíróság 2018. június 14-én kelt, 11.B.2016/2017/227. számú ítéletével megállapította az indítványozók bűnösségét a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 184. § (1) bekezdés 4. fordulata szerinti bűnszervezetben, társtettesként elkövetett új pszichoaktív anyaggal történő visszaélés büntetében.
- [3] A bíróság az 1. számú indítványozót 6 év 10 hónap szabadságvesztés-büntetésre, valamint 8 év közügyektől eltiltásra, a 2. számú indítványozót 3 év 10 hónap szabadságvesztés-büntetésre, valamint 5 év közügyektől eltiltásra ítélte.
- [4] A Gyulai Törvényszék mint másodfokú bíróság 2019. február 14-én jogerőre emelkedett 12.Bf.305/2018/104. számú ítéletében az 1. számú indítványozó szabadságvesztés-büntetését 5 év 10 hónapra, a közügyektől eltiltást 6 év időtartamra, a 2. számú indítványozó szabadságvesztés-büntetését 2 év 6 hónapra, valamint a közügyektől eltiltást 3 évre mérsékelte.
- [5] 2. Az 1. számú indítványozó 2019. június 6-án, a 2. számú indítványozó 2019. június 7-én postára adta az Alkotmánybíróságnak címezve az alkotmányjogi panaszát.
- [6] Alkotmányjogi panaszában az 1. számú indítványozó az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdéshez (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog) kapcsolódóan azt állította, hogy letartóztatásának a felülvizsgálata 3 hónapot késett és a védelemnek nem volt módja az ügyészi indítványban foglaltakra reagálni.
- [7] Az indítványozók alkotmányjogi panaszaiukban – egyebekben lényegében azonos indokolással – az első- és a másodfokú ítélet alaptörvény-ellenességét állították, mert álláspontjuk szerint a bírósági határozatok megsértették az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1), (3) és (4) bekezdésben biztosított jogukat.
- [8] Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlansághoz való jogukat sértette, hogy másodfokon olyan bírói tanács hozott ítéletet, amelynek egyes tagjai az 1. számú indítványozó előzetes letartóztatásának fenntartása során bíróként jártak el. Az eljárás közvetlenségének elvét az indítványozók szerint sértette az, hogy a kirendelt szakértőhöz nem intézhettek kérdést; a fegyverek egyenlősé-

gének elvét pedig, hogy az 1. számú indítványozó nem vehetett igénybe magánszakértőt; továbbá a bírói indokolási kötelezettséget a bíróságok megsértették azzal, hogy egyes új pszichoaktív anyagoknak a hivatalos megnevezését, illetve a kémiai képletét nem rögzítették pontosan az ítéletek indokolásában. Az indítványozók szerint nemcsak a tisztességes eljáráshoz való jogot, hanem ezzel együtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésben foglalt védelemhez való jogot is sérelem érte a védelem bizonyítási indítványainak elutasítása miatt, továbbá azért mert az 1. számú indítványozót indokolatlanul olyan büntetés-végrehajtási intézetben helyezték el, amely a védő székhelyétől 160 kilométerre volt. Ezzel megnehezítették a kapcsolattartást és a védelemre való felkészülést. Az indítványozók véleménye szerint a XXVIII. cikk (4) bekezdésben foglalt *nullum crimen sine lege* elvét sértette az, hogy a le nem foglalt anyagok tekintetében az eljáró bíróságok nem a tárgyi bizonyítékok szakértői vizsgálatára támaszkodva állapították meg, hogy azok is az új pszichoaktív anyagok körébe tartoztak.

- [9] Az indítványozók kérték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. (a továbbiakban: Be.) 665. § (1) bekezdésére – hívja fel az elsőfokú bíróságot, hogy az indítványok elbírálásáig a jogerős ítélet végrehajtását függeszse fel.

II.

- [10] Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezései:

„IV. cikk (2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. [...]”

„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. [...]”

„XXVIII. cikk (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. [...]”

(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

III.

- [11] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítványok érdemi vizsgálatát megelőzően lefolytatta azok befogadására irányuló eljárást, amelynek eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy az indítványok összességükben megfelelnek az Abtv.-ben a befogadással szemben támasztott követelményeknek és az Alkotmánybíróság tanácsa 2020. február 18-án az alkotmányjogi panaszokat befogadta.
- [12] 2. A befogadás során az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az 1. számú indítványozó alkotmányjogi panasza nem tartalmaz alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés tekintetében. Az 1. számú indítványozó alkotmányjogi panasza ezért ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b* pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadályá {pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [13] 3. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálta az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [14] Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés vonatkozásában több részjogosítvány sérelmét állították, így a fegyveregyenlőség megsértésének körébe tartozónak minősítették a védelem egyes bizonyítási indítványainak, a védelem által indítványozott bizonyos tanúk meghallgatásának, valamint a magánszakértő

kirendelésének az elutasítását, illetve a közvetlenség sérelmének minősítették a kirendelt szakértővel kapcsolatos kérdéses jog korlátozását.

- [15] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 27. § (1) bekezdésében szabályozott hatáskörében eljárva kizárólag a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. A tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy a bírósági szervezet felett hagyományos, negyedfokú jogorvoslati fórumként járjon el {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}. Az Alkotmánybíróság több esetben rögzítette, hogy egyrészt nem tekinthető ténybíróságnak, ennek következtében a nyomozás, illetve a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során az eljáró bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik felhatalmazással. A bíróságok ezen értékelő tevékenysége így nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [24]; 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}. Önmagában ugyanis attól, hogy valamely bizonyítási indítványt a bíróság mérlegelési jogkörében nem teljesít, még nem válik az egész eljárás tisztességtelenné és ezáltal alaptörvény-ellenessé {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [16] Természetesen a törvényességi sérelmek is lehetnek kivételes esetben olyan kirívók, amelyek felvetik az alkotmányos vizsgálat szükségességét. Az Alkotmánybíróság ezért a befogadás során azt vizsgálta, hogy jelen ügyben az indítványban megfogalmazott kifogások olyan súlyúak-e, amelyek a kúriai végzésnek az Alaptörvénnyel való összhangja tekintetében kételyt ébresztenek és a panasz befogadását, vagyis az érdemi alkotmányossági vizsgálatot alátámasztják. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen esetben a bírói mérlegelés körébe tartozó intézkedések (pl. a védelmi indítványok, egyes tanúk meghallgatásának, a szakértőhöz kapcsolódó kérdések feltevésének és a magánszakértő kirendelésének az elutasítása) nem vetik fel az ügy érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [17] Az indítványozók a bírói indokolási kötelezettség megsértésének vélték azt, hogy egyes új pszichoaktív anyagokat az elsőfokú bíróság nem a jogszabályban előírt képlettel nevezett meg az ítéletben, továbbá a másodfokú bíróság azon megállapítását, hogy a lefoglalt anyagok mind új pszichoaktív anyagnak minősültek.
- [18] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelt-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és az előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás és az abból levont következtetés megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {elsőként lásd: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12] és 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; megerősítette: 3129/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [5]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ekként a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel {3250/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]; 3239/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [14]; 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [16]; 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [41]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben ezek a kifogások nem a bírói indokolási kötelezettséggel állnak alkotmányos összefüggésben, hanem a *nullum crimen sine lege* elv érvényesülésével, ezért erre az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésére vonatkozó vizsgálata során fog kitérni.
- [20] Az 1. számú indítványozó kifogása szerint a védelemre való felkészülést megnehezítette az, hogy az indítványozót olyan büntetés-végrehajtási intézetben helyezték el, amely a védő székhelyétől 160 kilométerre volt. Ez a kifogás azért nem éri el az alkotmányossági sérelem szintjét, mert a mai közlekedési és technikai feltételek mellett az ilyen helyzet önmagában időráfordítás és pénzügyi többletköltség vonatkozású hátrányt okoz, de nem akadályozza számottevően, illetve nem lehetetleníti el a védelemre való felkészülést, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésére vonatkozó alaptörvény-ellenesség kételye – további alkotmányossági indokok hiányában – nem merülhetett fel.

[21] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek után a befogadás során az ügy szempontjából alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a másodfokú ítélkező tanács tagjainak pártatlansága kétségbe vonható-e azon az alapon, hogy korábban az 1. számú indítványozó előzetes letartóztatásának a fenntartásáról döntöttek. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az ügy szempontjából az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elve sérülhetett-e azáltal, hogy a bíróság egyes anyagokról nem a szakértői vélemény alapján és nem a megfelelő megnevezéssel rögzítette, hogy az elkövetett bűncselekmény tárgyát képezik.

[22] 5. Az előadó alkotmánybíró az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés után az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján az indítványozóknak az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő ügyeit egyesítette, tekintettel arra, hogy azok tárgya egymással összefügg és azonos bírósági határozatokat, azonos indokok alapján kifogásolnak.

V.

[23] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolt – a bírói pártatlanságra vonatkozó – alkotmányos kifogásokat vizsgálta.

[25] Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jog részét képező pártatlanság sérelmét azon az alapon állították, hogy a másodfokú bíróság jogerős ítéletét meghozó tanácsban olyan bírák vettek részt, akik a terheltek – köztük az 1. számú indítványozó – előzetes letartóztatásának meghosszabbítása elleni fellebbezést elbírálták.

[26] Az Alkotmánybíróság az ügy konkrét körülményeinek vizsgálata előtt áttekintette a nyomozási bíróként ugyanazon büntetőeljárásban korábban eljáró ítélkező bíró kizárására vonatkozó alkotmányos elveket.

[27] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 207. § (6) bekezdése szerint az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására irányuló eljárást a törvényszék egyesbírója folytatja le. A régi Be. 21. § (3) bekezdés a) pontja szerint a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben nyomozási bíróként járt el. Az Alkotmánybíróság a 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) rendelkező részében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a régi Be. 207. § (6) bekezdése szerint eljáró bíró ugyanezen törvény 21. § (3) bekezdés a) pontjának megfelelően a bíróság további eljárásából ki van zárva (Abh1., rendelkező rész 1. pont). Mindezek következtében a törvényszék azon egyesbírója, aki a vádemelést megelőző szakaszban az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítását felülvizsgálta, ugyanazon ügyben a bíróság további eljárásából ki van zárva.

[28] A 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság a kizárás körét kiterjesztette, amikor rögzítette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a régi Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazásakor, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el.

[29] Az egyes büntetőjogi törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvény 2017. április 19-i hatállyal módosította a régi Be. 21. § (3) bekezdés a) pontját, amely szerint a vádemelést követően a bíróság további eljárásából ki van zárva, aki az ügyben a vádemelés előtt nyomozási bíróként vagy a nyomozási bíró határozata elleni fellebbezés tárgyában eljár. Ez a törvénymódosítás beiktatta továbbá a régi Be. 606/B. §-át, amely szerint a kizárás a 2016. november 30. után indult ügyekre vonatkozik.

[30] Az Alkotmánybíróság a 25/2017. (X. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) továbbfejlesztette a bíró kizárására vonatkozó elvrendszert és megállapította, hogy azokban az ügyekben, amelyek az Abh2. közzétételkor folyamatban voltak, vagy amelyek a közzétételt, vagyis 2016. november 30-át követően indultak, de nem esnek a régi Be. módosított szabályának hatálya alá, az Abh2.-ben megfogalmazott alkotmányos követelményt alkalmazni kell (Indokolás [33]).

[31] Az Abh3. szerint az alkotmányos követelmény figyelembevételének elmulasztását az Alkotmánybíróság utólag, megfelelő alkotmányjogi panasz alapján, esetről esetre állapítja meg (Abh3., Indokolás [34]).

[32] Az Alkotmánybíróság további határozataiban konkrét ügyek kapcsán értelmezte ezeket az alkotmányos elveket.

[33] Az Abh1.-ben rögzített alkotmányos követelmény kapcsán az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a nyomozás során az ügy ura az ügyész és ő dönti el, hogy milyen bizonyítékokat használ fel a vád alátámasztására.

Így a nyomozás során eljáró bíró adott esetben olyan bizonyítékokat is megismerhet, amelyek nem kerülnek később az ítélkező bíróság elé, miközben a bizonyítékok alapján már kialakul egy előzetes meggyőződése az ügyről. Amennyiben tehát a nyomozási bíró később ítélkező tevékenységet is végez, akkor elfogulatlansága megkérdőjelezhető (Abh1., Indokolás [52]). Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság arra a gondolatmenetre építette fel az érvelését, amely az Abh1. alapjául szolgált. Szintén az előzetes letartóztatás elrendelésének egyik általános feltételéből, a megalapozott gyanú fennállásából és az ahhoz kapcsolódó bírói értékelő tevékenységből indult ki (Abh2., Indokolás [43]).

- [34] Az Alkotmánybíróság későbbi határozatában azt is rögzítette, hogy a vádemeléssel az ügy urává az ítélkező bíró válik, aki viszont kötve van a vádhoz, az abban foglaltakon túl nem terjeszkedhet, de a vádat ki kell mérítenie. Ezért a vádemelést követően a kényszerintézkedés tárgyában döntést hozó bírók az előzetes letartóztatás általános feltételeként meghatározott megalapozott gyanú fennállását nem a bizonyítékokról történő előzetes állásfoglalás, hanem a vádiratra történő hivatkozás alapján állapítják meg. A vádemelés másik lényeges hatása, hogy a vád alapjául szolgáló és a tárgyalási szakaszban beszerzett bizonyítékok a további eljárás során kivétel nélkül hozzáférhetők mind az ítélkező, mind a kényszerintézkedés tárgyában eljáró bírók számára, függetlenül attól, hogy ezek közül az ítélkező bírók melyeket és hogyan értékelik. Mivel tehát a büntetőeljárás vádemelés utáni szakaszában nem merülnek fel aggályok sem a bizonyítékok megismerhetősége, sem a megalapozott gyanú megállapítása körében, így nem sérül a pártatlan bíróhoz való jog akkor, ha az előzetes letartóztatás kérdésében a vádemelést követően döntést hozó bíró az ügy érdemében is eljár {3165/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [53]–[55]}.
- [35] Eszerint a kizárára vonatkozó alkotmányos követelmények csak arra vonatkoznak, ha ugyanaz a bíró különböző (a nyomozási és a bírósági) eljárási szakaszokban hoz bírói döntést. Azonos eljárási szakaszokban hozott döntésekre, így az azonos eljárási szakaszban hozott különböző határozatok felülbírálatára, vagy – hacsak a Be. másként nem rendelkezik –, a másodfokú és a hatályon kívül helyezést követően megismételt eljárásokra nem vonatkozik. Az azonos eljárási szakaszban hozott döntések az eljáró bíró vagy bírói tanács összetétele szempontjából nem hozhatók összefüggésbe a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal {3342/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [45]; 3096/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [36] Az Alkotmánybíróság ezen elvrendszer mentén vizsgálta jelen alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügy körülményeit.
- [37] A két indítványozó közül kizárólag az 1. számú indítványozó volt előzetes fogva tartásban, a 2. számú indítványozó a büntetőeljárás során mindvégig szabadlábon védekezett. Az 1. számú indítványozót 2016. június 20-án vették őrizetbe, majd 2016. június 23-tól előzetes letartóztatását elrendelte a bíróság. A vádiratot a Békéscsabai Járási Ügyészség 2017. augusztus 21-én nyújtotta be a Békéscsabai Járásbírósághoz. Az elsőfokú bírósági eljárás a Békéscsabai Járásbíróság 2018. június 14-én kelt 11.B.216/2017/227. számú ítéletével befejeződött. Az 1. számú indítványozó a másodfokú eljárás tartama alatt, 2018. december 13-án indokolás nélküli beadványában előzetes letartóztatásának megszüntetését kérte. A Gyulai Törvényszék mint másodfokú bíróság 12.Bf.305/2018/37. számú, ugyanezen a napon – 2018. december 13-án – kelt végzésével – a többi terhelttel együtt – az 1. számú indítványozó kérelmét elutasítva, előzetes letartóztatását fenntartotta. Ezt a végzést a másodfokú bíróság jogerős ítéletének meghozatalában később részt vett két törvényszéki bíró is aláírta. Az 1. számú indítványozó ezt a körülményt kifogásolta alkotmányjogi panaszában.
- [38] Az előzetes letartóztatás fenntartásáról szóló kifogásolt döntés azonban nem a nyomozás során, vagyis a vádemelést megelőzően született, hanem a másodfokú eljárás során, vagyis nem a nyomozási bíró és az érdemi döntést meghozó, ítélkező bíró viszonylatában kell értékelni. Mind a kényszerintézkedésről szóló döntés, mind pedig az ügy érdemére vonatkozó ítélet ugyanabban az eljárási szakaszban, a vádemelés után, a másodfokú bírósági eljárásban született. Ennek következtében az Abh3.-ban foglalt további vizsgálatra azért nincs szükség, mert az ügyben nem annak van relevanciája, hogy a büntetőeljárás 2016. november 30. előtt indult, hanem annak, hogy a bíró nem a nyomozati szakaszban járt el. A bemutatott alkotmányos követelményekben foglalt kizárási elv ennek következtében erre az esetre nem vonatkozik, így az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a tekintetben elutasította.
- [39] 2. Az indítványozók szerint a bíróságok megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elvét, mert a másodfokú bíróság a le nem foglalt anyagok tekintetében helyben hagyta azt az elsőfokú bírói következtetést, miszerint azok is új pszichoaktív anyagok voltak.

- [40] A másodfokú bíróság támadott határozata szerint helyesen járt el az elsőfokú bíróság, amikor a tanúvallomásokból, a lehallgatott beszélgetésekből és más bizonyítékokból arra következtetett, hogy a le nem foglalt anyagok is új pszichoaktív anyagnak minősültek (másodfokú ítélet 14. oldal 3. bekezdés). Az elsőfokú ítélet egyes lefoglalt anyagokat köznapi néven – herbál, kristály, tableta – jelölt meg és nem a bűncselekmény kereténél a tényállását kitöltő rendeletek mellékletében meghatározott hivatalos elnevezést vagy kémiai nevet rögzítette. A másodfokú bíróság szerint ez a megoldás nem sértette a bírói indokolási kötelezettséget, mert a vegyész szakértői vélemények ún. vélemény részei nem az adott anyag képletét, hanem a megnevezését használták (másodfokú ítélet 14. oldal 4. bekezdés).
- [41] Az Alkotmánybíróság először áttekintette a Btk. releváns szabályait, amelyek szerint az új pszichoaktív anyaggal visszaélés bűncselekményét az a személy követheti el, aki az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvényben – és a végrehajtására kiadott jogszabályokban – meghatározott új pszichoaktív anyagot kínál, átad, fogalomba hoz vagy azzal kereskedik (Btk. 184/D. §).
- [42] Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény végrehajtására kiadott jogszabályok, így különösen a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) és az új pszichoaktív anyaggá minősített anyagokról vagy vegyületcsoportokról szóló 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) határozza meg azokat az anyagokat, amelyekre a Btk. hivatkozott tényállása vonatkozik.
- [43] A szakértő feladata annak megállapítása, hogy egy vegyület vagy vegyületcsoport a pszichotróp anyagok közé tartozik-e vagy sem. A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 2. számú mellékletének 12. pontja alapján a kábítószer szubsztancia alapú vizsgálata kizárólagosan a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (a továbbiakban: NSZKK) kompetenciájába tartozik, amely ezeket a vizsgálatokat elvégezheti.
- [44] A bűncselekménnyé minősítés, illetve a súlyosabb büntetés a tiszta hatóanyag mennyiségétől függ. Ez kitűnik abból is, hogy a törvényhez fűzött miniszteri indokolás az érintett törvényi tényállás módosítását azzal támasztotta alá, hogy „indokolt az új pszichoaktív anyagok esetében a 2 gramm tiszta hatóanyag-tartalom csekély mennyiségként történő meghatározása”.
- [45] Az Alkotmánybíróság megkereste az NSZKK főigazgatóját is azzal, hogy az ítéletben használt „herbál” és „kristály” elnevezések alapján is beazonosítható-e a hivatkozott Korm. és EMMI rendeletekben foglalt valamely vegyület vagy vegyületcsoport. Az NSZKK válasza értelmében az egyértelmű beazonosítás a „kristály” vagy a „herbál” elnevezések alapján nem végezhető el, mivel ezek a fekete piacon használt utcai nevek, amelyeket a kristályos formájú, illetve a növényi anyagra felvitt „dizájner drogok” megnevezésére használnak. Ennek megfelelően a megnevezések csak áttételesen hordoznak információt a konkrét hatóanyag vonatkozásában. A „kristály” megjelenési formában általában a Korm. és EMMI rendelet 1. melléklet 2. pontjában leírt szerkezetű vegyületek, míg „herbál” megjelenési formában az 1. melléklet 1. pontjában leírt szerkezetű vegyületek fordulnak elő a fekete piaci készítményekben.
- [46] Az új pszichoaktív anyaggal történő visszaélés büntetetténeki törvényi tényállási elemei között szerepel a pszichoaktív anyag mennyisége (csekély, illetve jelentős mennyiség), ezért az indítványozók álláspontja szerint az ítélet pontatlansága egyes részkelekmények bemutatásakor az új pszichoaktív anyag mennyisége tekintetében az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elvének sérelmét okozza.
- [47] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy feladata nem a bírói döntések törvényességi felülvizsgálata, hanem a büntetőeljárás alkotmányos kereteinek biztosítása. Az Alkotmánybíróság az iratokba történő betekintés után megállapította, hogy a vegyészszakértői vélemények tartalmazzák a lefoglalt új pszichoaktív anyagok megnevezését, képletét és mennyiségét is. A másodfokú bíróság ezen kívül ítéletében rögzítette, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást nemcsak a tárgyi bizonyítékokból, hanem a tanúvallomásokból, a lehallgatott beszélgetésekből és más bizonyítékokból levont következtetések alapján állapította meg, továbbá ítéletében megjelölte az egyes tényállási elemek alapjául szolgáló bizonyítékokat és részletesen indokolta döntését. A tényállás megállapítása tehát az alkotmányos kereteken belül maradt és annak törvényességi felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

- [48] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében biztosított *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elv a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvét testesíti meg. Az Alkotmánybíróság olvasatában e garanciális jellegű alkotmányos elv védelmi köre elsődlegesen a büntetendőség, vagyis a büntetőjogi felelősségre vonhatóság, illetve a kiszabható büntetések törvényben meghatározottságának, valamint ehhez kapcsolódóan az állami büntetőhatalom gyakorlását övező feltételek előre megismerhetőségének, és világos, egyértelmű megfogalmazottságának követelményeit öleli át {erről lásd például: 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [93]–[104]; 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [69]–[71]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [88]–[89]; 3110/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [49] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban azonban nem a fenti elvek sérelmét támasztják alá – hiszen az új pszichoaktív anyaggal visszaélés bűncselekménye büntetendő, a kiszabható büntetés törvényben rögzített –, hanem a konkrét büntetéskiszabás bírói mérlegelését és az indokolás pontosságát vonják kétségbe, amely nem tartozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének alkotmányos védelmi körébe.
- [50] 3. Mindezen okoknál fogva az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott ítélet az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését nem sérti. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1004/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3115/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti 103.K.704.928/2020. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz 2020. november 13-án érkezett bírói kezdeményezéssel élt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint általános és a perbeli – konkrét ügyben – történő kizárását kérve.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy az ajánlatkérő, a perben a II. rendű felperes 2013. január 29-én feladott részvételi felhívással kezdeményezte az uniós értékhatárt meghaladó értékű jegykiadó automaták gyártása, szállítása, telepítése és teljes körű üzemeltetése beszerzési tárgyba azt a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárást, amelynek eredményes befejezéseként az I. rendű felperessel mint nyertes ajánlattevővel 2013. szeptember 4-én szerződést kötött. A szerződés módosítása több alkalommal megtörtént, a 3. számú módosítás értelmében 2017. július 13-án akként módosították a szerződést, hogy a jegykiadó automaták központi vezérlőrendszerének kiegészítését a webes értékesítést lehetővé tevő szoftvermodulra is kiterjesztették. A szerződés 4. módosítására 2017. szeptember 15-én került sor, míg 2016. december 22-én az ajánlatkérő és az I. rendű felperes egy Költségkompenzációs Megállapodást is kötöttek.
- [3] A Közbeszerzési Hatóság elnöke 2017. szeptember 29-én kezdeményezte a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján az I-II. rendű felperesekkel szemben a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 128. § (2) bekezdés első mondatában, a 30. § (4) bekezdésében, valamint a Kbt. 2. § (3) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezések megsértése, továbbá a Kbt. 4. § (1) bekezdése, a 141. § (2) és (4) bekezdése b) és c) pontjának megsértése miatt a jogorvoslati eljárást.
- [4] A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapította, hogy a II. rendű felperes megsértette a régi Kbt. 30. § (4) bekezdését, valamint megállapította, hogy az I. és II. rendű felperesek megsértették a Kbt. 141. § (8) bekezdésében foglaltakat, ezért a II. rendű felperessel szemben 80 millió Ft, míg az I. rendű felperessel szemben 70 millió Ft bírságot szabott ki. A jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló több jogalap tekintetében a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés hiányát állapította meg arra figyelemmel, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke 2017. október 2-án indított jogorvoslati eljárást, ezért a Kbt. rendelkezéseit alkalmazta. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a 2015. november 1-jét megelőzően megkezdett beszerzésre anyagi jogi értelemben a régi Kbt. rendelkezéseit kell alkalmazni, míg a szerződésmódosításokra a Kbt. rendelkezéseit alkalmazta, amely kapcsán a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv rugalmasabb szerződésmódosítási szabályaira is hivatkozott. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának indokolása szerint a szerződésmódosítások mindegyike tekintetében új közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. A Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontja szerint a szerződés módosítására vonatkozóan a közbeszerzési jog által szabályozott feltételek tiszteletben tartása mindkét szerződő fél kötele-

zetsége, e rendelkezések jogsértő alkalmazása esetén pedig úgy kell tekinteni, hogy mindkét fél jogsértést követett el, ezért mind az ajánlatkérővel, mind az ajánlattevővel szemben bírságot szabott ki.

- [5] Az I. rendű felperes keresetében alapvetően azt kifogásolta, hogy az új közbeszerzési eljárások lefolytatására irányuló kötelezettség az ajánlatkérőt terheli, ezért nyertes ajánlattevőként nem felelős az ajánlatkérő kötelezettségzegéséért, így vele szemben e vonatkozásban jogkövetkezmények sem alkalmazhatók. A II. rendű felperes is vitatta a jogsértését megállapító határozatot és annak hatályon kívül helyezését kérte keresetében.
- [6] A jelen egyesített perben eljáró Fővárosi Törvényszék előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Unió Bíróságához, amely a C-263/19. számú 2020. május 14-én hozott ítéletében [ECLI:EU:C:2020:373] a vonatkozó irányelvek értelmezésével kapcsolatban akként határozott, hogy azokkal nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely a felügyelő hatóság által hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében lehetővé teszi, hogy a jogsértésért ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítsák a felelősségét, és vele szemben bírságot szabjanak ki abban az esetben, ha valamely teljesítés alatt álló közbeszerzési szerződés módosításakor a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazását jogellenesen mellőzték. Ugyanakkor, amennyiben a nemzeti szabályozás előír ilyen lehetőséget, a jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve annak alapelveit, mivel maga az érintett közbeszerzési szerződés – mind az eredeti formájában, mind a jogellenes módosítását követően – a közbeszerzésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési szerződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni.
- [7] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy a felperesek kereseti kérelmeikben nem kifogásolták, hogy a régi Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésmódosítására vonatkozó jogszерүségi vizsgálatra a Kbt. átmeneti szabályai szerint kapott felhatalmazás alapján került sor. Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a bíróság hivatalból köteles vizsgálni, ha a jogszabály Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban aggálya merül fel. Az indítványozó szerint a szerződésmódosítás jogszерүségének a közbeszerzési jog szerinti vizsgálata a perben egyfelől az eredményes közbeszerzési eljárás következtében létrejött szerződés, másfelől az azt módosító, illetve – a szerződő felek értelmezése szerint – annak egyes elemeit magyarázó megállapodás tartalmának az összevetését, elemzését igényli. Ez abban az esetben, ha az összehasonlítás alapjául szolgáló jogszabály a két állapothoz képest eltérő szabályozást ölel fel, a jogszерүség megállapításának aggályosságát veti fel.
- [8] Az indítványozó bírói tanács szerint nem vitatható, hogy az I-II. rendű felperes által 2013. szeptember 4-én kötött Fő Projektszerződés és a kapcsolódó mellékletek módosításai a Kbt. hatálybalépését követő időre estek, a jogorvoslati határidők lejárt a perben nem merült fel. A szerződéses jogviszony azonban a közbeszerzési jog által szabályozott elemeit tekintve a régi Kbt. hatálya alatt keletkezett és mint ilyenre hatályon kívül helyezéséig a régi Kbt. 180. § (2) bekezdése továbbá a Kbt. kivételi rendelkezések alá nem eső átmeneti szabályai alapján a régi Kbt. előírásait kell alkalmazni. Az indítványozó szerint nem kétséges, hogy mint polgári jogi kötelelem, megszűnéséig a szerződő felek eltérő megállapodásának a hiányában a régi Ptk. hatálya alá tartozik. A Kbt. a korábbi szabályozáshoz illeszkedve változatlanul megtartja fő rendező elvként azt, hogy a törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A régi Kbt. hatálya alatt megkötött szerződések ugyanakkor a szerződéses jogviszony egyes elemeit illetően, így a nyertes ajánlattevő gazdasági szereplő oldalán résztvevő személyek változásaira, a szerződés módosítására, továbbá a szerződés szerű teljesítés ellenőrzéséből fakadó ajánlatkérői kötelezettségre megalkotott új szabályokat tartalmazó Kbt. hatálya alá vonta, egyidejűleg megteremtve a hatósági ellenőrzés nyomán feltárt szabálytalanságok szankcionálásának a feltételeit is, célját tekintve visszamenőlegesen, biztosítva ezzel a közpénzek felhasználása jogszерүségének az ellenőrizhetőségét.
- [9] Az indítványozó előadta, hogy a szerződés teljesítésére a régi Kbt. 128–131. §, a szerződés módosítására a régi Kbt. 132. §-a vonatkozott. A szerződés módosításáról szóló Kbt. szabályok megalkotásával az új közbeszerzési irányelvek vonatkozó részeinek az implementálása történt meg, ezzel a szabályozás nem csupán részletesebbé, árnyaltabbá vált, hanem a törvény alapvetően új logika mentén építkezik, a korábbi szabályozástól eltérően a módosítás lehetséges jogszерү eseteit sorolva fel.
- [10] Mindezekre tekintettel az indítványozó bírói tanács szerint az általa kifogásolt rendelkezések azzal, hogy adott jogi keretek között létrejött szerződéses jogviszony fennállása idejére jelentős változásokat hordozó, a szerző-

désszerű teljesítés megítélését befolyásoló új jogszabályok alkalmazását követelik meg, felvetik a visszamenőleges hatály tilalmába ütközően a jogbiztonság sérelmét.

- [11] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az üggyel kapcsolatos álláspontjáról.

II.

- [12] 1. Magyarország Alaptörvényének a bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

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

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [13] 2. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. érintett rendelkezései:

„197. § (1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra. (2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, – az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel – közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [15] Az Abtv. 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [16] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}, vagy

pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].” [3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]]

- [17] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében állandó gyakorlata szerint a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az indítványozó előtt folyamatban levő per tárgyát képező közigazgatási határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában a Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdésére alapította az alkalmazandó jog megállapítását, amelyet az indítványozó bírói tanácsnak az eljárásban alkalmazni kell. Ezen túlmenően az indítványozó bírói tanács intézkedett az eljárás felfüggesztése iránt, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, valamint az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésére alapított érvelés vonatkozásában pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány a B cikk (1) bekezdése vonatkozásában megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

IV.

- [19] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [20] 1. Az indítványozó bírói tanács a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, mert az előtte folyamatban lévő ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata szerint a szerződésmódosítások esetében a Kbt. rendelkezéseit alkalmazta, amely rendelkezések a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésébe ütköznek, így ezen keresztül sértik a jogbiztonság elvét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés].
- [21] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy a jelen ügyben is szakjogi – így nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó alkotmányossági – kérdésnek tekinti annak megítélését, hogy az alapügyben jogszerűtlennek minősültek-e a szerződésmódosítások, ekként ezen szakjogi kérdésben az Alkotmánybíróság nem foglal állást.
- [22] Következésképpen az Alkotmánybíróság határozata kizárólag az indítvánnyal érintett Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata alkotmányossági vizsgálatára szorítkozik.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát tekintette át.
- [24] „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát értelmezi.
- [25] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[a] jogállamiság [B] cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. [...] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen

léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).” (Indokolás [106])

- [26] Az Alkotmánybíróság 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „Az Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága ügyében [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. [...]

Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. E szerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatók volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305.] [...]

Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság [...] azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály).” (Indokolás [11]–[13])

- [27] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel.” (Indokolás [18]) Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]].

- [28] Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII. 31.) AB határozatban arra tekintettel semmisítette meg a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatát, hogy egy, a Kbt.-ben foglalt kötelező kizáró okot, ezen rendelkezés hatálybalépése előtt elkövetett és befejezett jogsértés esetében rendelte alkalmazni, amely kizáró ok a közbeszerzési jogsértés további szankciójának minősül, ekként hátrányosan hatott az érintettek helyzetére. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában gyakorlata alapján a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást [13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]]” [35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]].

- [29] Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban a Kbt. 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapította, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést ezen ügyben egyebekben elutasította.

- [30] 3. Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdése „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulatanak értelmezése szűk-

séges, amelyek értelmében az indítványozó bíróság szerint a felperesekkel szemben alkalmazhatóvá válnak a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályai (141. §), mint a felperesek jogsértésének megállapítását és szankcionálását megalapozó jogi tények.

- [31] Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság áttekintette a Kbt. 197. § (1) bekezdés második mondata és a 197. § (2) bekezdés „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulatóban szabályozott átmeneti rendelkezésekkel érintett a Kbt. 141. §-ában szabályozott szerződésmódosítás rendelkezéseit.
- [32] Egy közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő és az ajánlattevő polgári jogi szerződés köt egymással, azonban ezen szerződésre csak a mindenkori Kbt. által kifejezetten nem szabályozott kérdésekben irányadók a polgári jog szabályai. A régi Kbt. és a Kbt. is korlátok közé szorította a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződések szerződő feleinek a szerződések módosítására irányuló szerződéskötési szabadságát, miközben közbeszerzési jogi értelemben csak a mindenkori Kbt.-ben rögzített esetek minősülnek szerződésmódosításnak, azaz a polgári jogi és a közbeszerzési jogi értelemben vett szerződésmódosítás nem feltétlenül képeznek egy kategóriát.
- [33] A nemzeti közbeszerzési jog uniós irányelvek által meghatározott. A korábbi uniós irányelvek [Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról] kifejezetten nem szabályozták a közbeszerzés útján kötött szerződések módosítását, ugyanakkor a régi Kbt. az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata által kimunkált elvek szerint szabályozta a szerződésmódosítás esetköreit, ekként igen szűk körben tette lehetővé a közbeszerzés eredményeként kötött szerződések módosítását (rég. Kbt. 132. §). Ezen korábbi szabályozás alapján is súlyos jogsértésnek minősült a közbeszerzési eljárás mellőzése, amelynek az egyik leggyakoribb esetét képezte a már meglévő szerződés olyan módosítása, amely valójában új közbeszerzési igényre vonatkozott. A régi Kbt. 132. §-a azt a szabályozási logikát követte, hogy azon eseteket nevesítette, amikor a szerződés módosítása tilalmazott. Ugyanakkor a Kbt. – az új uniós irányelvvel [Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] összhangban – már azt a szabályozási logikát követi, hogy három nagy csoportba sorolja azon eseteket, amikor nem szükséges az eredeti szerződés módosítása folytán új közbeszerzési eljárás kiírása (Kbt. 141. §). A szerződés-módosítás jogalapjai három nagy csoportba sorolhatóak: (i) ún. „*de minimis*” szabály (lényegében értékbeni változásokra vonatkozik); (ii) meghatározott körülmények; (iii) nem lényeges módosítás (gyakorlatilag a régi Kbt. szerződés-módosítási szabályainak áttemelése).
- [34] Következésképpen a Kbt. hatálya alatt a 141. § (8) bekezdés értelmében a közbeszerzés útján kötött szerződés a Kbt. 141. §-ában foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződő felek az eredeti szerződést közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével módosítják, a módosítás a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis. A Közbeszerzési Hatóság hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése, amelynek részletes szabályait a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet tartalmazza.
- [35] A Közbeszerzések Tanács által kiadott a szerződések módosítására vonatkozó állásfoglalása szerint: „A szerződés módosításának szabályozása, annak »iránya« a 2012. január 1-jétől 2015. november 1-ig hatályos, régi Kbt. rendelkezéseire képest megváltozott a tekintetben, hogy a jelenleg hatályos Kbt. nem a szerződésmódosítás korlátait rögzíti, hanem azokat az eseteket tartalmazza, amelyek fennállásakor a szerződés jogszerűen módosítható. A régi Kbt. 132. §-ában foglalt szabályok a hatályos törvényben is megjelennek, mint a lényeges módosítás esetei. Alapvetően abból az irányból közelíti meg a szabályozás a szerződésmódosítást, hogy milyen esetekben lehet új beszerzésről beszélni, amelynek megvalósítására már közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. A Kbt. 141. §-a több jogalapot is meghatároz a szerződés módosításának jogszerűségét illetően, amelyek közül egynek a fennállása is megalapozza a szerződés módosításának lehetőségét közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. A Kbt. nem állít fel hierarchiát a jogalapok között, így azokat bármilyen sorrendben vizsgálhatja ajánlatkérő. Előfordulhat, hogy több jogalap is megvalósul, ilyenkor ajánlatkérő szabadon eldöntheti, hogy mely jogalpra hivatkozik a szerződés módosítása kapcsán. [...] A Kbt. új szerződés-módosítási szabályai szélesebb körben jelenthetnek megoldást új megrendelői igény felmerülésekor, illetve átmeneti időszakra.” (A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről, KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.)

- [36] 4. Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Kbt. 197. § (1) bekezdése második mondatának és a 197. § (2) bekezdése „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [23] és köv.) kifejtettek szerint azt kellett vizsgálnia, hogy e rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást.
- [37] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben az érintett szerződésmódosítások a vizsgált Kbt. 197. § (1) bekezdése második mondata és 197. § (2) bekezdése „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata vonatkozásában: (i) szakjogi kérdésnek tekintendő annak megítélése, hogy a szerződésmódosításokra mikor és jogszerűen került-e sor; (ii) az indítvánnyal támadott rendelkezések azt eredményezik, hogy a Kbt. hatálybalépését követően a régi Kbt. hatálya alatt kötött szerződések módosításai tekintetében a Kbt. 141. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni (iii) jogkorlátozást nem eredményeznek, mert a szerződésmódosításokra irányadó új anyagi jogi szabályozás nem hátrányosabb a jogalanyokra nézve, amelyre egyébiránt a felek és az indítványozó bírói tanács sem hivatkozott.
- [38] Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [23] és köv.) idézett gyakorlata szerint nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az új jogszabályi rendelkezések alkalmazása a hatálybalépés előtt bekövetkezett jogi tény nem módosítja a jogalanyok számára hátrányos módon. Az Alkotmánybíróság szerint a régi Kbt. 132. §-a és a Kbt. 141. §-a szerint szabályozott szerződésmódosításra vonatkozó anyagi jog ugyan eltérően került szabályozásra, mivel a régi Kbt. „negatívan” a szerződésmódosítás tilalmazott eseteit rögzítette, míg a Kbt. szerinti anyagi jog „pozitívan” azon eseteket szabályozza, amelyek a szerződésmódosítás jogszerű esetei, azonban ezen – főként az új uniós irányelv implementálása miatt – előállt szabályozási különbség nem eredményez *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotást.
- [39] Az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával tehát az nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata értelmében a jogalanyokra a szerződésmódosításokra irányadó új anyagi jogi szabályozást kell alkalmazni, amely nem eredményez jogkorlátozást, nem teszi a jogalanyok helyzetét, kötelezettségeit hátrányosabbá.
- [40] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kbt. 197. § (1) bekezdés második mondata és a 197. § (2) bekezdés „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését, ezért a bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1920/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3116/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény, továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény, továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény indítványban támadott egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Arató Gergely országgyűlési képviselő valamint további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.), továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Hajtv.) egészének, ennek hiányában pedig az indítványban megjelölt konkrét §-oknak az Alaptörvénnyel való összhangját (utólagos normakontroll eljárás), és a vizsgált törvényeket vagy az indítványban megjelölt érintett rendelkezéseket semmisítse meg.
- [2] 2. Az indítványozók álláspontja szerint a Kit., a Módtv. és a Hajtv. egésze, illetve annak egyes támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, L) cikk (2) bekezdését, II. cikk első mondatát, VIII. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, XVI. cikkét, XVII. cikk (4) bekezdését, XXIII. cikk (1) bekezdését, valamint az 5. cikk (7) bekezdését, továbbá nincsenek összhangban a nemzeti hitvallás egyes részeivel, valamint a történeti alkotmány vívmányaival.
- [3] 3. Az indítványozók érvei az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [4] 3.1. Az indítványozók álláspontja szerint mindhárom támadott törvény közjogi érvénytelenségben szenved, ugyanis megalkotásuk folyamata során az Országgyűlés működésére vonatkozó több, az Alaptörvényre visszavezethető rendelkezés és elv sérült. Így véleményük szerint többek között közjogi érvénytelenséget eredményez, hogy az ülést vezető elnök nem az elnöki székből vezette le az ülést, valamint a jegyzők sem voltak mellette, továbbá az is, hogy a szavazógépek nem működtek megfelelően, mivel úgy is lehetett szavazni, hogy nem volt bent a képviselő szavazókártyája, ezért nem volt ellenőrizhető, hogy ki használta a szavazógépet, illetve az sem volt bizonyított, hogy ki volt jelen az ülésen.

- [5] 3.2. Az indítványozók mindhárom törvény tekintetében hivatkoztak a jogállamiság sérelmére is, a kellő felkészülési idő hiánya miatt. Álláspontjuk szerint a törvények elfogadása és hatálybalépése között nem állt kellő idő az érintettek rendelkezésére ahhoz, hogy a törvény szövegét megismerjék, a jogszabály alkalmazására felkészüljenek, valamint, hogy eldöntsék, miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, különös tekintettel arra, hogy a rendvédelmi, illetve honvédelmi szervekkel közalkalmazotti viszonyban állók helyzete alapjaitban megváltozott.
- [6] 3.3. A Módtv. vonatkozásában az indítványozók előadták továbbá, hogy a fentiek mellett a Módtv. aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, sérti továbbá a választójogot, mivel az érintettek elveszítik passzív választójogukat. Az indítvány szerint a Módtv. a fentiek mellett sérti az emberi méltósághoz való jogot azért, hogy a parancsnok széles körben korlátozhatja a civil munkakörben dolgozók cselekvési szabadságát.
- [7] 3.4. A Hajtv.-jal összefüggésben arra hivatkoztak az indítványozók, hogy annak egyes rendelkezései aránytalanul korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve, ahogyan a törvény általános indokolásából is kiderült, a civil alkalmazottak között vannak olyanok, akiknél elve indokolatlan a jogviszony megváltoztatása.
- [8] 3.5. Az indítványozók a Kit.-tel összefüggésben az alábbi érveket adták elő. Véleményük szerint a Kit. egyes rendelkezései sértik az emberi méltósághoz való jogot, mivel olyan rendelkezések megismerésére nem volt lehetősége az érintetteknek, amelyek alapvetően megváltoztatták a munkáltató és kormánytisztviselő kapcsolatát, így önrendelkezési joguk sérült, mely szerves része az emberi méltóságnak. Az is sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a munkáltató mérlegelési jogkörében dönthet a foglalkozást érintő minden lényeges kérdésben. Így pl. a Kit. 80. § és a 81. § szerint a kormány a munkáltató, a munkáltatói jogokat a kormány nevében a munkáltatói jogkör gyakorlója gyakorolja, aki az adott kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezétének vezetője. Így egy kormánytisztviselő egyik hivatalból a másikba átirányítható a megkérdése nélkül. A Kit. 89. §-a is növeli a kiszolgáltatottságot, azért, hogy a kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalúan módosíthatja, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak. A Kit. 96. §-ában lévő teljesítményértékelés bizonytalanságot eredményez, mivel az illetmény a megadott határon belül 20%-kal csökkenhet vagy 30%-kal növekedhet. A Kit. 100. §-a szerint a kormánytisztviselő egy évre másik kormányzati szervhez rendelhető ki, a 102. § pedig a tartós külszolgálatra való kirendelés lehetőségét teremti meg, anélkül, hogy az érintettnek ez szándékában állna. A Kit. 109. §-a kimondja, hogy felmentéssel kell megszüntetni a jogviszonyt, ha a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására érdemtelen, amely megállapításának azonban nincsenek objektív kritériumai, így az kizárólag szubjektív mérlegelésen alapul. A Kit. 134. §-a alapján az illetmény előmeneteli rendszer is átalakult, abban azonban nincsenek besorolási szabályok, előmeneteli rendszer, az illetményt a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávban, ami teljesítményértékeléssel befolyásolható.
- [9] Ezek a rendelkezések bizonytalanságot és kiszolgáltatottságot eredményeznek, ezért sértik az emberi méltósághoz való jogot. A fentiek mellett problémás az is, hogy a Kit. a 65. §-ában nem mérhető követelményeket állít. A szakszerűség elvében a kritériumok és fogalmak ugyanis nem egyértelműek. A Kit. 66. §-ában megfogalmazott hatékonyság elve – a határidőkre vonatkozó elvárás kivételével – teljesen a munkáltató szubjektív értékítéletén alapul. A szubjektivitás újabb bizonytalanságot, kiszolgáltatottságot eredményez, melyet a 92. § hivatásetikai kritériumai is növelnek.
- [10] Az indítványozók szerint a Kit. rendelkezései [a 119. § (6) és (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése] sértik továbbá az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében deklarált pihenéshez való jogot, mivel a munkaidő, pihenőidő, valamint a szabadságok mértékének törvényi szabályozása nem összeegyeztető a pihenéshez való joggal (különösen a munkaidő-pihenőidő, valamint a szabadságok mértékének Kit. szerinti csökkentése).
- [11] 3.6. A fentiek mellett az indítványozók szerint az összes támadott törvény (Módtv., Kit., Hajtv.) sérti továbbá az Alaptörvény XVI. cikkét, valamint az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdését. A munkaidő, a pihenőidő és szabadságok csökkentett mértéke nem teszi lehetővé az említett alapjogok érvényesülését, megvalósulását. Az érintettek nem tudnak szülőként, házaspárként működni, valamint gyermeknevelési feladataiknak is eleget tenni.

- [12] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány beérkezését követően felhívta az igazságügyi minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Emellett a honvédelmi miniszter *amicus curiae* beadványt nyújtott be az ügygel összefüggésben az Alkotmánybírósághoz.
- [13] 4.1 Az igazságügyi miniszter az indítványozók által támadott valamennyi törvény tekintetében állást foglalt. A megkeresésre adott válaszában mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy az indítványozók közjogi érvénytelenségre alapozott indítvány-eleme *res iudicata*-nak minősül, azt ugyanis – szövegszerűen egyező indítvány alapján – az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában már érdemben elbíráltta és elutasította.
- [14] A kellő felkészülési idő tekintetében az igazságügyi miniszter válaszában külön vizsgálta az egyes támadott törvényeket. A Módtv. vonatkozásban kiemelte, hogy annak az igazgatási alkalmazottakra vonatkozó része (sőt lényegében a teljes törvény) nem 2019. január 2-án, hanem csak 2019. február 1-jén lépett hatályba. A Módtv. elfogadását megelőzően a Belügyminisztérium az érintett érdekképviselői szervekkel az egyeztetéseket már 2018 novemberében lefolytatta. A Módtv. által a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya alá kerülő rendvédelmi igazgatási alkalmazottak nem egy teljesen ismeretlen szabályozás alá kerültek, hiszen a Módtv. által pusztán annyi történt, hogy rájuk is kiterjesztésre kerültek a Hszt. rendelkezései. Az érintett személyek átsorolására pedig csak az ő hozzájárulásukkal kerülhetett sor – ellentétben tehát az indítvánnyal a jogviszony átalakulása nem a törvény erejénél fogva történt. Az igazságügyi miniszter elmondása szerint az érintett személyek részére 2018 decemberében részletes tájékoztatást adtak új jogviszonyuk tartalmáról. A Kit. tekintetében az igazságügyi miniszter arra hívta fel a figyelmet, hogy bár a törvény 2019. január 1-jén lépett hatályba, annak rendelkezéseit csak 2019. március 1-jétől kellett alkalmazni. A Kit. a kormányzati szervezet tekintetében nem hozott jelentős változásokat. Ezzel együtt a jogállási szabályozás koncepcionálisan új alapokra került, ez azonban csak részleges tartalmi átalakítást jelentett – a napi munkavégzésben pedig semmilyen lényeges változást nem eredményezett. Az érintett kormánytisztviselők ugyan automatikusan a Kit. hatálya alá kerültek, de új kinevezési okmányuk átvételét követően lehetőségük volt 5 munkanapon belül jogviszonyukat megszüntetni. Összességében pedig az érintett kormánytisztviselőknek legalább 85 napjuk állt rendelkezésre ténylegesen megismerniük az új jogállási törvényüket.
- [15] Az igazságügyi miniszter valamennyi érintett törvény kapcsán állást foglalt az egyes, az indítványban támadott alaptörvényi rendelkezések tekintetében is.
- [16] A Módtv. vonatkozásában kiemelte, hogy a Hszt. nem a vélemény szabad kinyilvánítását tiltja, hanem pusztán azt, hogy egy magánvélemény megfogalmazásakor az érintett személy ezt azzal a hivatkozással tegye, hogy ő valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tagja. Egyúttal a Hszt. azt is garantálja a hivatásos állomány tagjainak politikai nézeteikről és pártszimpátiájukról ne kelljen nyilatkozniuk. Az igazságügyi miniszter szerint ezen korlátozás megfelel a szükségességi-arányossági követelménynek, amit az is alátámaszt, hogy egy alapjog-korlátozást közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági érdek is szükségessé és legitimé tehet. A Módtv. kapcsán az igazságügyi miniszter azt is hangsúlyozta, hogy téves az az indítványozói állítás miszerint a Módtv. korlátozza az érintettek passzív választójogát. A Hszt. rendelkezései alapján ugyanis az érintett személyek bármilyen választáson elindulhatnak jelöltként, ha azonban megválasztják őket kötelesek a Hszt. szerinti összeférhetlenséget megszüntetni, ami vagy a választott tisztségről való lemondásukkal, vagy pedig a hivatásos állományú jogviszonyuk megszüntetésével valósulhat meg. Az igazságügyi miniszter válaszában arra is kitért, hogy álláspontja szerint megfelel a szükségességi-arányossági kritériumoknak a Hszt. azon rendelkezése, amely a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban állók alapjogait korlátozás alá vonja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának a lehetőségét is, ez pedig a rendvédelmi alkalmazottak esetében együtt jár bizonyos alapjogok korlátozhatóságával is. Az igazságügyi miniszter a cselekvési szabadság korlátozását kifogásoló indítvány-elem kapcsán hangsúlyozta, hogy erre a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak esetében is munkabiztonsági okból, vagy a feladatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében kerülhet sor, amely tiltás, és annak szükségessége-arányossága az egyedi jogalkalmazás során vizsgálható.
- [17] Az igazságügyi miniszter válaszában röviden kitért a Hajtv. támadott rendelkezéseire is. Ennek kapcsán elsősorban a honvédelmi miniszter *amicus curiae* indítványára hagyatkozott, egyúttal azonban hangsúlyozta azt is, hogy a Hajtv. nem kizárólag korlátozásokat vezetett be, hanem teljesen új, egységes szabályozást hozott, így az új törvényt csak komplexen, minden szempontot figyelembe véve lehet vizsgálni.

- [18] Az igazságügyi miniszteri válasz részletesen kitért az indítvány Kit.-el szembeni kritikáira is. A kormánytisztviselők átírányításával kapcsolatban a miniszteri választ kiemelte, hogy erre a korábbi jogállási törvény(ek) alapján is lehetőség volt, a Kit. pusztán egységesítette és egyszerűsítette ezen szabályokat. Az ezekhez kapcsolódó garanciákat (pl. beleegyezéshez kötött esetek, foglalkoztatási tilalmak) a Kit. átvette, azokban lényeges változtatást nem hajtott végre. A Kit. azon konstrukciója sem újdonság, miszerint a munkáltatói jogköröket a hivatali szervezet vezetője gyakorolja a magasabb szintű közjogi jogalany nevében. A bevezetett rendszer nem egy zsákmányrendszer, a kormánytisztviselő lojalitását ugyanis nem egy konkrét kormányzattal szemben, hanem a mindenkori kormányzattal szemben követeli meg (ezt pedig az is garantálja, hogy a kormánytisztviselői jogviszony léte nem függ a Kormány személyi változásaitól, vagy épp a Kormány megbízatásának megszűnésétől).
- [19] Az indítvány azt is kifogásolta, hogy a kormánytisztviselő ideiglenesen, a beleegyezése nélkül is kirendelhető egy évre másik kormányzati szervhez vagy tartós külszolgálatra. A miniszter válaszában ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy ezt a lehetőséget a korábbi törvényi szabályozás 2007-ben vezette be, amelyet a Kit. előtti törvény és a Kit. is változatlanul vett át. Ugyancsak kifogásolta az indítványozó a Kit. azon rendelkezését miszerint a kormánytisztviselő jogviszonya egyoldalúan módosítható. Ennek kapcsán szintén arra hívta fel a figyelmet az igazságügyi miniszter, hogy 1990 óta valamennyi közszolgálati jogviszony sajátossága a munkáltató részéről való egyoldalú módosítás lehetősége. A Kit. újítása pusztán annyi, hogy ezt főszabállyá tette. Ezzel együtt azonban az egyoldalú módosítás ellen is helye van jogorvoslatnak, így ezen rendelkezés sem kifogásolható.
- [20] A miniszteri válasz a teljesítményértékelés rendszerét és annak bizonytalanságát kifogásoló indítvány-elemmel kapcsolatban is arra hívta fel a figyelmet, hogy ez a korábbi szabályozás tovább élése, annak szempontjai pedig törvényi szinten szabályozottak. Az igazságügyi miniszter arra is rávilágított válaszában, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai a kormány szervezetalkítási szabadságával és a bürokrácia-csökkenés elvével összhangban állnak. A felmentéshez pedig a Kit. megfelelő garanciális szabályokat fűz (felmentés indokolása, felmentési idő, sérülékeny csoportok védelme stb.). Az érdemtelenység miatti felmentéssel kapcsolatban a miniszteri válasz hangsúlyozta, hogy azt bizalomvesztés elnevezéssel már a korábbi szabályozás is ismerte.
- [21] A Kit. pontosan rögzíti azokat az eseteket, amelyek bekövetkezése esetén fennállhat az érdemtelenység miatti felmentés. Azt is tartalmazza a Kit., hogy ezek fennállását a munkáltatónak kell bizonyítania, és a felmentés a Közszerződési Döntőbizottság, és később a bíróság előtt is megtámadható. A szabályozás tehát objektív és pontosan körülhatárolt. A Kit. szerinti előmeneteli és illetményrendszerrel kapcsolatban a miniszteri válasz azt is kiemelte, hogy az új szabályozás a korábbival szemben már nem pusztán a közszolgálatban eltöltött időhöz köti a bérezést, hanem az elvégzett munka minőségéhez is. A szenioritás elvének megszűnése lehetővé teszi, hogy egy jelentős munkateljesítményt nyújtó fiatal tisztviselő is magasabb bért kaphasson. Fontos az is, hogy emellett a Kit. bevezette az álláshelyi elismerés intézményét is, ami 5 évente jutalmazza azokat, akik egy ugyanazon álláshelyen töltik el ezt az időt. Az igazságügyi miniszter az indítványnak az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését érintő elemével kapcsolatban kifejtette, hogy a Kit. munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályai megegyeznek a korábbi szabályozással, ami a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja annak pontosítását. A pótszabadságok meghatározása álláshelyekhez kötött, amely ugyan bizonyos szempontból kedvezőtlenebb a korábbi szabályozástól, ugyanakkor pl. a gyermekek után járó pótszabadság mértékét jelentősen megemelte. Egyúttal pedig a Kit. az otthoni munkavégzés szabályozását is beemelte a munkavégzés helyszíné közé. Az indítvány állítása szerint a Kit. által a családokat érintő alapjogok nem tudnak maradéktalanul érvényesülni (a munkaidő növekedése, a pihenő idő csökkenése, vagy épp a kevesebb szabadság miatt). A miniszteri válasz szerint ennek pont az ellenkezője valósult meg a Kit. által, hiszen annak rendszere egyértelműen a gyermeket nevelő kormánytisztviselőket figyelembe véve került megalkotásra.
- [22] 4.2. A honvédelmi miniszter *amicus curiae* beadványában – az indítványban állított kellő felkészülési idő sérelmével kapcsolatban – kiemelte, hogy a Hajtv. bár új jogállást vezetett be honvédelmi alkalmazott elnevezéssel, annak alapját a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) képezi, megjelenítve abban a honvédelmi alkalmazottakra irányadó sajátosságokat. Emellett az új jogviszony hátterét képezi a Munka Törvénykönyve is. Mindezek alapján tehát a Hajtv. által bevezetett új jogállás, már létező szabályok egyetlen törvénybe foglalásaként értékelhető. A fentiek mellett a honvédelmi miniszter azt is hangsúlyozta, hogy a Hajtv. tervezete már 2018. november 26-án elérhető volt, így az érintettek már ekkor tudhatták, hogy 2019. január 1-jétől milyen szabályok lesznek rájuk irányadóak. Az új szabályozásról a minisztérium

többször is kiképzést és részletes tájékoztatót tartott, emellett papír alapon is részletesen tájékoztatták az érintetteket a jogállásukban bekövetkezett változásokról. Az érintetteknek 2019. január 18-ig átadták az új kinevezésüket, amely elfogadása előtt annak áttanulmányozására is megfelelő időt biztosítottak.

- [23] Az indítvány által állított közjogi érvénytelenség tekintetében a honvédelmi miniszter is hangsúlyozta, hogy erről a kérdésről az Alkotmánybíróság már döntött, így az *res iudicata*nak tekinthető.
- [24] Az indítványban vélt alapjogsérelmek tekintetében a miniszteri válasz az alábbiakra hívta fel a figyelmet. A civil honvédelmi alkalmazottak bár nem tagjai a Magyar Honvédségnek, mégis a hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszonyban álló katonai állománnyal együttműködésben vesznek részt a Magyar Honvédség Alaptörvény szerinti feladatellátásában. Ennek keretében pedig számos alkalommal nekik is igazodniuk kell a Magyar Honvédségben uralkodó szervezeti rendhez, fegyelemhez. Erre tekintettel pedig az ő esetükben is szükség van bizonyos alapjogi korlátozásokra (pl. a szabad véleménynyilvánításhoz való joguk tekintetében), az Alaptörvényben rögzített alkotmányos érdekek védelme érdekében (ilyenek tekinthető pl. a Magyar Honvédség hadfelszerelésére vonatkozó információk, amelyek törvény erejénél fogva 30 évig titkosak). Ezért a honvédelmi alkalmazottak esetében is indokolt korlátozni, hogy sajtónyilvánosan olyan magánvéleményt fogalmazzanak meg, amely a Magyar Honvédség feladatellátását veszélyezteti. Természetesen a szabad véleménynyilvánítás korlátozására csak az Alaptörvény szerinti szükségességi-arányossági mérce figyelembe vételével van lehetőség.
- [25] A honvédelmi miniszter állásfoglalásában azt is kifejtette, hogy nem ért egyet az indítvánnyal abban a tekintetben sem, hogy a Hajtv. munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó rendelkezései sértik az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését. A Hajtv. ugyanis szinte teljes mértékben átvette a Kjt. vonatkozó rendelkezéseit. Így a Hajtv. sem hosszabb munkaidőt sem kevesebb szabadságot nem állapít meg a Kjt.-hez képest. A Hajtv. ehhez képest csak plusz pihenőidőt biztosít a frissen házasodottak számára.

II.

- [26] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabálya szerint:

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

„L) cikk (2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. [...]”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

(4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.”

„XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

(2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.

(3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

„5. cikk (7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

[27] 2. A Kit. támadott rendelkezései szerint:

„3. § [A kormányzati igazgatás tisztségviselői]

(1) A kormányzati igazgatás tisztségviselői

- a) politikai szolgálati jogviszonyban,
- b) biztosi jogviszonyban, vagy
- c) kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.

(2) Politikai szolgálati jogviszonyban áll:

- a) a politikai felsővezető,
- b) a politikai vezető, és
- c) a politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök (a továbbiakban együtt: tanácsadó).

(3) Politikai felsővezető:

- a) a miniszterelnök,
- b) a miniszter és
- c) az államtitkár.

(4) Politikai vezető a kormány megbízott.

(5) Biztosi jogviszonyban áll:

- a) a kormánybiztos,
- b) a miniszterelnöki biztos és
- c) a miniszteri biztos.

(6) Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll:

- a) a szakmai felsővezető,
- b) a szakmai vezető,
- c) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője, és
- d) a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.

(7) Szakmai felsővezető:

- a) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium közigazgatási államtitkára,
- b) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium helyettes államtitkára,
- c) a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese és
- d) a kormányhivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató).

(8) Szakmai vezető:

- a) a kormányhivatal igazgatója (a továbbiakban: igazgató),
- b) a járási hivatal, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal (a továbbiakban együtt: járási hivatal) vezetője és vezetőjének helyettese,
- c) a főosztályvezető, és
- d) az osztályvezető.

(9) Az e törvényben nem szereplő megbízatás és tisztség kormányzati feladatok teljesítésére nem adható.

(10) A miniszterelnök határozatával feljogosíthatja a Miniszterelnöki Kormányirodánál, valamint az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban a (2) bekezdés szerinti jogviszonyban foglalkoztatottat a miniszterelnöki tanácsadói vagy miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára.

(11) A (2) bekezdés c) pontjától eltérően a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumban, valamint a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztériumban kabinetfőnöknek hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, a honvédek jogállásáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt vagy kirendelt

személy, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt személy is kinevezhető.”

„65. § [A szakszerűség elve]

(1) A kormánytisztviselő feladatait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó és az egyéb szakmai szabályoknak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el.

(2) A kormánytisztviselő köteles a feladataival összefüggő szakmai követelményeket munkája során érvényesíteni.

(3) A munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a kormánytisztviselő illetményét az e törvényben meghatározott keretek között.”

„66. § [A hatékonyság elve]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszonyban a közszolgálat elsődlegessége alapján, felelősségtudattal és a közigazgatásba vetett bizalom fenntartását szolgálva kell eljárni.

(2) A kormánytisztviselő köteles munkáját gazdaságosan, költségtakarékosan, a polgárok elégedettségét, az eredményességet szem előtt tartva és a határidőket betartva végezni.”

„80. § [A Kormány mint munkáltató]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.

(2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti a Kormány összetételének megváltozása és a Kormány megbízatásának megszűnése.

(3) A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 18. § (3) bekezdése szerinti munkáltató szerv alatt, az ügyvédi tevékenységről szóló törvény, valamint az adózás rendjéről szóló törvény szerinti munkáltató alatt azt a kormányzati igazgatási szervet kell érteni, amelynél a kormánytisztviselő az álláshelye szerinti feladatát ellátja vagy ellátta.

(4) A Kormány a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő munkáltatói feladatok ellátása érdekében kezeli a kormánytisztviselő közszolgálati személyügyi nyilvántartásban szereplő adatait.

81. § [A munkáltatói jogkör gyakorlója]

(1) A kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja (a továbbiakban: munkáltatói jogkör gyakorlója).

(1a) Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a munkáltatói jogokat a 33/A. § szerinti esetben a közös hivatali szervezet vezetője gyakorolja, ha a közös hivatali szervezet létrehozó megállapodás erről rendelkezik.

(2) A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkáltatói jogok gyakorlását – a (3) bekezdésben meghatározott kivételekkel – írásban átruházhatja a szakmai felsővezetői vagy szakmai vezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselőre. Az átruházott munkáltatói jogkör nem ruházható tovább.

(3) Nem ruházható át:

a) a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen ellátandó feladat szabályzatban történő meghatározása,

b) a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshely betöltése szakmai követelményeinek meghatározása,

c) az 53. § (4) bekezdése alapján betölteni engedélyezett, központosított álláshely-állományba tartozó álláshelyen ellátandó feladat szabályzatban történő meghatározása,

d) az 53. § (4) bekezdése alapján betölteni engedélyezett, központosított álláshely-állományba tartozó állás betöltése szakmai feltételeinek meghatározása.

(3a) A munkáltatói jogkör gyakorlója – a kormányzati igazgatási szerv, a kormánytisztviselő és a Nemzeti Közszerületi Egyetem megállapodása alapján – álláshelyen ellátandó feladatként a Nemzeti Közszerületi Egyetemen végzett oktatói, kutatói tevékenységet (a továbbiakban együtt: oktatási feladat) is meghatározhat.

(3b) A (3a) bekezdés szerinti megállapodásban rögzíteni kell az oktatási feladat heti óraszámát, valamint – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – rendelkezni kell a feladatellátással összefüggő egyéb kérdésekről.

(3c) Az oktatási feladat ellátása a kormányzati szolgálati jogviszonyt, valamint a munkáltatói jogok gyakorlását nem érinti. Az oktatási feladatot ellátó kormánytisztviselő a kinevezése szerinti illetményre és egyéb juttatásokra,

kedvezményekre és támogatásokra jogosult. A kormánytisztviselő illetményét, a számára biztosított egyéb juttatásokat, kedvezményeket és támogatásokat, az ezzel járó közterheket és az oktatási feladat ellátásával felmerülő költségeket a kormányzati igazgatási szerv viseli.

(3d) Az oktatási feladat ellátása az oktatásban, kutatásban, kutatásszervezésben szerzett szakmai tapasztalatnak minősül.

(4) Ha a munkáltatói jogkört nem az arra jogosított személy gyakorolta, intézkedése érvénytelen, kivéve, ha a jogkör gyakorlója a jognyilatkozatot hat hónapon belül írásban jóváhagyta.

(5) A kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlásával és átruházásával összefüggő részletes szabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg.”

„89. § [A kinevezés módosítása]

(1) A kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja.

(2) A kinevezés módosítására – az (1) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kinevezésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(3) A kormánytisztviselő a kinevezése módosításának közlésétől számított négy munkanapon belül írásban kérheti a felmentését, ha

a) illetményének összege a kinevezés módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el,

b) a munkaideje változik,

c) a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik,

d) iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik,

e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi,

f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni,

g) a kinevezés módosítására az 55. § (4a) vagy (4b) bekezdése szerinti álláshelycseré miatt kerül sor.

(4) Ha a kormánytisztviselő nem kéri a (3) bekezdés alapján a felmentését, a kinevezés-módosítás a kormánytisztviselő által elfogadottnak minősül.

(5) A (3) bekezdésben foglalt kérelemre a kormánytisztviselőt – a nyilatkozattétel időpontjával kezdődően – a 107. § (2) bekezdés g) pontja alapján fel kell menteni, a felmentési időre járó illetmény, a végkielégítés, valamint az egyéb járandóságai összegének meghatározásakor a kinevezésmódosítást megelőző illetményét kell alapul venni.

(6) Ha a kormánytisztviselő az álláshelyétől eltérő kormányzati igazgatási szervnél kívánja a foglalkoztatását, az erre vonatkozó jognyilatkozatát az őt foglalkoztató álláshelye szerinti kormányzati igazgatási szerv felé a munkahelyváltás tervezett időpontját legalább 30 nappal megelőzően megteszi. A bejelentést követő 30. napig a kormánytisztviselő ellátja a kormányzati igazgatási szervnél a feladatait. A bejelentést követő 31. naptól a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya nyugszik. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyának nyugvása alatt illetményre nem jogosult és munkavégzési kötelezettsége nem áll fenn. Ha a fogadó kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszony nyugvásának kezdőidőpontját követő 30 napon belül a kormánytisztviselő új beosztási okiratát kiállítja, a kormánytisztviselő jogviszonya folyamatos. Ha nem kerül sor a kormánytisztviselő új beosztási okiratának kiállítására, a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya a jogviszony nyugvásának kezdőidőpontját követő 31. napon megszűnik.”

„92. § [A hivatásetikai követelmények]

A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen az elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságosság, a méltányosság, a méltóság, a tisztesség, az előítéletektől való mentesség és a felelősségtudat.”

„96. § [A teljesítményértékelés]

(1) A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékelheti (teljesítményértékelés). A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el.

(2) A kormánytisztviselő kérelme esetén a munkateljesítményét tárgyévben egyszer értékelni kell.

(3) A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő

a) illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve legfeljebb 30%-kal növelhető,

b) részére teljesítmény elismerés fizethető.

(4) A kormánytisztviselő teljesítményértékelésének részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.

(5) A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.”

„100. § [A kormányzati érdekből történő kirendelés]

(1) A miniszterelnök, az általa kijelölt miniszter vagy miniszterek, vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára döntése alapján – az érintett kormányzati igazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – kormányzati érdekből a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre kirendelhető egy másik kormányzati igazgatási szervhez.

(2) A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartama nem haladhatja meg az egy évet. A kirendelés ugyanarra a feladatra egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A kirendelés lejártát követően a kormánytisztviselőt a kinevezése szerinti kormányzati igazgatási szerv köteles eredeti álláshelyen továbbfoglalkoztatni.

(3) A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartamára a kormánytisztviselő a kinevezésben foglalt illetményre jogosult a kirendelés helye szerinti szervtől, a kirendelés időtartama alatt az illetmény csak a kormánytisztviselő javára módosítható.”

„102. § [A tartós külszolgálat]

(1) Ágazati szakmai feladat, illetve e feladat támogatásának ellátása céljából a kormánytisztviselő a külpolitikáért felelős miniszter, illetve az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter által vezetett minisztériumba, a Magyarország Állandó NATO Képviselőre, Magyarország Állandó EBESZ Képviselőre (a továbbiakban együtt: kihelyező szerv) a kormányzati igazgatási szerv döntése alapján – a kihelyező szervvel egyeztetve – a feladatellátáshoz szükséges határozott időre kirendelhető (a továbbiakban: külszolgálati kirendelés).

(2) A külszolgálati kirendelés idejére a kormánytisztviselő a kihelyező szerv állományába kerül, beosztási okiratát módosítani kell, a feladatellátás idejének leteltét követően a kormányzati igazgatási szerv állományába visszakerül.

(3) A külszolgálati kirendelés a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti. A külszolgálati kirendelés időtartama alatt a kormánytisztviselő illetményét, egyéb juttatásait, az ezzel járó közterheket és a külszolgálati kirendeléssel felmerülő költségeket az a kormányzati igazgatási szerv viseli, ahova a kormánytisztviselőt kirendelték.

(4) Az EU ÁK-ra diplomataként, szakdiplomataként tartós külszolgálatra való kihelyezés céljából az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter által vezetett minisztériumba kormánytisztviselőként kinevezett vagy az ágazati szakmai feladat ellátására e szervhez meghatározott időre külszolgálati kirendelés keretében kirendelt kormánytisztviselő, és az EU ÁK-ra kihelyezésre kerülő további kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter gyakorolja.

(5) Az (1)–(4) bekezdésben nem szabályozott kérdésekben a külszolgálati kirendeléssel kapcsolatosan a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény szabályait kell alkalmazni.”

„107. § [A kormánytisztviselő felmentése]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha

a) a Kormány döntése alapján létszámcsökkentést kell végrehajtani;

b) megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata;

c) a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy a kormánytisztviselő által betöltött álláshely átszervezés miatt megszűnik;

d) a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz;

e) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül;

f)

g) a kormánytisztviselő a 95. § (5) és (7) bekezdése szerinti előzetes engedély kérését vagy a 95. § (6) bekezdése szerinti bejelentés megtételét elmulasztja,

h)

(2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha

a) a kormánytisztviselő a hivatása gyakorlására érdemtelen;

b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;

c) foglalkoztatást kizáró ok jut a kormányzati igazgatási szerv tudomására;

d) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;

e) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi;

f) 82. § (7) bekezdése szerinti esetben;

g) azt a kormánytisztviselő a 89. § (3) bekezdése vagy a 166. § (5) bekezdése alapján kéri.

(3) A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

(4) A kormányzati igazgatási szerv a határozatlan időtartamú jogviszony felmentéssel történő megszüntetését nem köteles indokolni, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.

(5) A (2) bekezdés b) pontjában foglalt nem megfelelő munkavégzés jogcímén a kormánytisztviselőt akkor kell felmenteni, ha a kormánytisztviselő a teljesítményértékelés eredményeként átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el.

(6) A (2) bekezdés c) pontja értelmében a kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszonyt – a (7) bekezdésben foglalt kivétellel – azonnali hatállyal megszünteti, ha foglalkoztatást kizáró ok jut a tudomására.

(7) A (2) bekezdés c) pontja alapján a kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszonyt a 75. § (1) bekezdése alapján azonnali hatállyal megszünteti és az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazza,

a) ha a kormánytisztviselő a 84. § (5) bekezdésében foglalt kötelezettségének ismételt szabályszerű felhívásra sem tesz eleget és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása menthető okból történt, vagy

b) ha a foglalkoztatást kizáró és a 84. § (1)–(4) bekezdése alapján vizsgálandó követelményeknek való megfelelést a kormánytisztviselő a bünyügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvánnyal nem tudja igazolni vagy a foglalkoztatást kizáró ok egyéb módon a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tudomására jut.

(8) A kormányzati szolgálati jogviszonynak a (6) bekezdésben meghatározott okból történő megszüntetése esetén a kormánytisztviselőt felmentési idő és végkielégítés nem illeti meg. A megszüntetés okát és jogkövetkezményeit közölni kell a kormánytisztviselővel.

(9) A (2) bekezdés d) pontjában meghatározott egészségügyi okból bekövetkező alkalmatlanság esetén a kormánytisztviselő akkor menthető fel, ha

a) az álláshelyen nincs az egészségi állapotának megfelelő feladat,

b) végzettségének, képzettségének, szakképesítésének és egészségi állapotának megfelelő üres álláshely nincs, vagy másik álláshelyen történő foglalkoztatásához nem járul hozzá.

(10) A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltétel megállapításához szükséges jogosultsági időt a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatával kell igazolni.”

„109. § [Az érdemtelenység]

(1) Az érdemtelenység indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében meg nyilvánuló és bizonyítható tény lehet.

(2) Érdemtelensegnak minősül, ha a kormánytisztviselő

a) a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy

b) a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.

(3) Az érdemtelenység jogcímén történő felmentés jogát a kormányzati igazgatási szerv

a) az ennek alapjául szolgáló ok tudomásszerzésétől számított harminc napon belül, legfeljebb azonban az annak bekövetkezését követő egy éven belül;

b) bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig gyakorolhatja.

(4) Az érdemtelenség megállapítására vonatkozó döntés meghozatala előtt a kormánytisztviselőnek lehetőséget kell adni a döntés alapjául szolgáló körülmények megismerésére és arra, hogy az arról való tájékoztatástól számított tizenöt napon belül védekezését előadhassa, bizonyítékait előterjeszthesse, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően az a kormányzati igazgatási szervtől nem várható el.”

„119. § [A munkaidő-beosztás egyes szabályai]

(1) A munkaidő-beosztás szabályait (munkarend) – a munkavégzés rendjének megszervezésével kapcsolatos általános előírások figyelembevételével – a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.

(2) A kormánytisztviselőre a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás eseteiben a munkavégzés helye szerinti munkarend az irányadó.

(3) A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkaidőt az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére, valamint a munka jellegére figyelemmel osztja be.

(4) A kormánytisztviselő munkaidő-beosztását a munkáltatói jogkör gyakorlója az általános munkarendtől eltérően is megállapíthatja.

(5) A kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaideje – a részmunkaidőt kivéve – négy óránál rövidebb nem lehet.

(6) A kormánytisztviselő beosztás szerinti

a) napi munkaideje legfeljebb tizenkét óra,

b) heti munkaideje legfeljebb negyvennyolc óra

lehet.

(7) A munkaidő nem haladhatja meg

a) a (6) bekezdés a) pontja szerinti esetben a munkaidőkeret, ennek hiányában, heti átlagban a napi nyolc órát, és

b) a (6) bekezdés b) pontja szerinti esetben a munkaidőkeret, ennek hiányában, havi átlagban a heti negyven órát.

(8) A kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejébe a meghatározott rendkívüli munkaidő tartamát is bele kell számítani.

(9) A kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaidejébe az ügyelet, valamint a készenlét teljes tartamát bele kell számítani, ha a munkavégzés tartama nem mérhető.

(10) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát átlagban kell figyelembe venni.

(11) A munkáltatói jogkör gyakorlója – a felek megállapodása alapján – a napi munkaidőt két részletben is beoszthatja (osztott napi munkaidő), amelyek között legalább két óra pihenőidőt kell biztosítani.

„128. § [A szabadság]

(1) A kormánytisztviselőnek a munkában töltött idő alapján minden naptári évben 20 munkanap alapszabadság jár és az alapszabadságon felül évente a (3)–(8) bekezdésben és a 155. §-ban meghatározott pótszabadságot jogosult igénybe venni (a továbbiakban együtt: szabadság).

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl szabadság jár a következő időszakok alapján:

a) a munkaidő-beosztás alapján történő munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés időtartama,

b) a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság első hat hónapja,

c) a szülési szabadság időtartama alatt,

d) a hozzátartozó ápolása miatt kapott harminc napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság idejének tartama,

e) a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés három hónapot meg nem haladó időtartama,

f) a 93. § (2) bekezdés a), b), h), j) és n) pontjában meghatározott esetek, valamint

g) minden olyan munkában nem töltött idő, amelyre a kormánytisztviselő illetményre jogosult.

(3) A minisztérium kormánytisztviselője az (1) bekezdés szerinti alapszabadságán felül az általa betöltött állás-hely besorolásától függően évente:

a) kormánytanácsos besorolásnál három munkanap,

b) vezető-kormánytanácsos besorolásnál öt munkanap,

c) kormány-főtanácsos besorolásnál hét munkanap,

d) vezető-kormányfőtanácsos besorolásnál kilenc munkanap

pótszabadságot vehet igénybe.

(4) A kormányzati főhivatal, a központi hivatal, valamint a kormányhivatal kormánytisztviselője az (1) bekezdés szerinti alapszabadságán felül az általa betöltött álláshely besorolásától függően évente:

- a) hivatali tanácsos besorolásnál három munkanap,
- b) vezető-hivatalitanácsos besorolásnál öt munkanap,
- c) hivatali főtanácsos I. besorolásnál hét munkanap,
- d) hivatali főtanácsos II. besorolásnál nyolc munkanap,
- e) vezető-hivatalifőtanácsos besorolásnál kilenc munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(5) A szakmai vezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselő a (3) bekezdésben szereplő pótszabadság helyett vezetői pótszabadságot vehet igénybe, amelynek mértéke évente:

- a) osztályvezetőnél öt munkanap,
- b) főosztályvezetőnél tíz munkanap.

(6) Ha a föld alatt állandó jelleggel, illetve az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó kormánytisztviselő naponta legalább három órán keresztül tevékenységét ionizáló sugárzásnak kitett munkakörülmények között végzi, évenként öt munkanap pótszabadságot, ha pedig a kormánytisztviselő ilyen munkahelyen legalább öt évet eltöltött, évenként tíz munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(7) A sugárártalomnak kitett munkahelyen eltöltött napi munkaidőtől függetlenül a (6) bekezdésben meghatározott pótszabadság illeti meg azt a kormánytisztviselőt is, akit rendszeres kettős egészségi ártalomnak kitett munkahelyen foglalkoztatnak, feltéve, hogy az egyik egészségi ártalom sugárártalom.

(8) A kormánytisztviselő, ha

a) a rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján

aa) az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű,

ab) legalább 40 százalékos egészségkárosodással rendelkezik, az erről szóló szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás, hatósági bizonyítvány alapján,

ac) a munkaképesség-csökkenése legalább 50 százalékos mértékű,

b) a komplex minősítés alól jogszabály rendelkezése alapján mentesül, rokkantsági ellátás folyósításának időtartama alatt (megváltozott munkaképességű személy),

c) fogyatékosági támogatásra jogosult, vagy

d) vakok személyi járadékára jogosult,

évenként öt munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(9) Az a kormánytisztviselő, aki vezetői pótszabadságra és a 155. § (1) és (2) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult, az ötvenedik életévének betöltésétől évente 3 munkanap pótszabadságot is igénybe vehet."

„134. § [Az illetmény]

(1) A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya alapján havonta az 1. melléklet szerinti illetményre jogosult, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója állapít meg az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül. Az illetményt száz forintra kerekítve kell megállapítani. A kerekítés nem minősül munkáltatói intézkedésen alapuló, az általánostól eltérő illetménymegállapításnak.

(1a) A tartósan távol lévő kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen az 54. § (5) bekezdés b) pontja alkalmazásával létrehozott határozott idejű jogviszony alapján – az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően – az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetménysávba eső illetmény is kifizethető.

(2) Az illetmény összegének legalább a garantált bérminimum összegét el kell érnie.

(3) A garantált bérminimum összegét és hatályát a Kormány állapítja meg.

(4) Havi illetmény esetén az egy órára járó illetmény meghatározása során a havi illetmény összegét osztani kell

a) általános teljes napi munkaidő esetén: 174 órával,

b) általánostól eltérő teljes napi vagy rész munkaidő esetén: 174 óra időarányos részével.

(5) A kormánytisztviselő megállapított illetménye teljesítményértékelés alapján módosítható. Az illetmény teljesítményértékelés nélkül is módosítható, ha azt a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájának módosulása teszi szükségessé."

„285. § [Átmeneti rendelkezés a jogviszonyok átalakulásához]

(1) 2019. március 1-jével

a) a központi kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, valamint a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti kormányzati szolgálati jogviszonnyá,

b) a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár állami vezetői szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti politikai szolgálati jogviszonnyá, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszteri biztos megbízatása az e törvény szerinti biztosi jogviszonnyá, a miniszterelnöki megbízott megbízatása ez e törvény szerinti megbízatássá,

c) a politikai tanácsadó és politikai főtanácsadó, valamint a kabinetfőnök kormányzati szolgálati jogviszonya politikai szolgálati jogviszonnyá,

d) a területi kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott állami tisztviselők és állami ügykezelők állami szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakul át.

(2) Az érintettet 2019. március 15-éig a jogviszony (1) bekezdés szerinti átalakulásáról tájékoztatni kell, részére az e törvény szerinti kinevezési okmányt ki kell állítani, illetményét a 286. § alapján meg kell állapítani.

(3) Az érintett a munkaköre alapján 2019. február 28-án ellátott feladatait mindaddig elláthatja, amíg az álláshelyén ellátandó feladatok vagy az álláshely betöltésének az 58. § (2) bekezdése szerinti szakmai feltételei meg nem változnak.

(4) A (2) bekezdéstől eltérően a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a kormány megbízott, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszteri biztos jogviszonyának átalakulása nem érinti a megbízatást, illetve a kinevezést, továbbá a munkáltatói jogkör gyakorlója részéről nem keletkeztet tájékoztatási kötelezettséget.

(5) Az e törvény hatálya alá kerülő Kttv. szerinti kormányzati ügykezelő a jogviszonya az (1) bekezdés a) pontja szerinti átalakulásával kormánytisztviselőként kerül továbbfoglalkoztatásra, ha a kinevezés általános feltételeinek megfelel. Ha a kormányzati ügykezelő a kinevezés általános feltételeinek nem felel meg, jogviszonya a 114. § (3) bekezdésében foglaltak szerint szűnik meg.

(6) Az (1) bekezdéstől eltérően az érintett jogviszonya nem alakul át az e törvény szerinti jogviszonnyá, ha 2019. március 1. előtt kötött megállapodás, illetve valamelyik fél egyoldalú jognyilatkozata alapján e törvény hatálybalépését követően szűnik meg a jogviszony.

(7) Az érintett jogviszonyának az (1) bekezdés a) és d) pontja szerinti átalakulása esetén a jogviszonyt a próbaidő, a végkielégítésre és a szolgálati elismerésre való jogosultság szempontjából, az (1) bekezdés c) pontja szerinti átalakulás esetén a próbaidő szempontjából folyamatosnak kell tekinteni.

(8) E törvény hatálybalépése és a 283. § (1) bekezdése szerinti alkalmazása nem szakítja meg a 2019. február 28-án fennálló jogviszonyból eredő igények elévülését.

(9) Az (1) bekezdés a), c) és d) pontja szerinti érintettet – a (2) bekezdés szerinti okirat közlését követő öt munkanapon belül írásban benyújtott kérelmére – a 89. § (5) bekezdésének megfelelő alkalmazásával fel kell menteni azzal, hogy a kinevezés-módosítást megelőző illetményén a 283. § (5)–(9) bekezdése szerinti illetményt kell érteni.

(10) A munkáltatói jogkör gyakorlója a kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát – hozzájárulásával – 2019. március 1-jével kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakíthatja át azzal, hogy az illetménye nem lehet kevesebb a munkavállalót 2018. december 1-jén megillető munkabéternél. Amennyiben a munkaviszony 2018. december 1. után jött létre, a jogviszony átalakítása esetén az illetmény nem lehet kevesebb a munkaszerződés szerinti munkabéternél.”

[28] 3. A Módtv. támadott rendelkezései szerint:

„115/D. Az alapvető jogok korlátozása

287/K. § A rendvédelmi alkalmazottra a IV. Fejezet rendelkezései közül a 19. § (1) bekezdését, a 20. és 21. §-t, a 27. §-t, a 29. §-t és a 30. §-t megfelelően alkalmazni kell.”

[29] 4. A Hszt. érintett rendelkezései szerint:

„19. § (1) A hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből kötelezhető arra, hogy szolgálatteljesítési időn kívüli elérhetőségét bejelentse, a tartózkodási helyéről a szolgálati elöljárót tájékoztassa, szolgálatképes állapotát fenntartsa.

(2) A hivatásos állomány tagja kötelezhető arra, hogy a külföldre utazását szolgálati elöljárójának bejelentse.

(3) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya tagjának külföldre utazása az e törvényben foglaltak szerint megtiltható vagy korlátozható. A külföldre utazás korlátozása vagy megtiltása miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni.”

„20. § (1) A hivatásos állomány tagja a tartózkodási helyéről – szabadsága ideje alatt is – a szolgálatteljesítési helyére visszarendelhető.

(2) A visszarendelésre a szolgálati elöljáró jogosult. Nem rendelhető vissza a hivatásos állomány tagja, ha a visszarendelés a szolgálati feladat végrehajtásával arányban nem álló jog- vagy érdeksérelmet okozna. A visszarendelés miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni. A visszarendelés miatt szolgálatban töltött időt a túlszolgálat szabályai szerint, a szabadság ideje alatt történő visszarendelés esetén a túlszolgálat szabályai szerint vagy a szabadság ismételt kiadásával kell ellentételezni.”

„21. § (1) A hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot, intézkedést – a 103. §-ban meghatározott esetet kivéve – nem bírálhatja, arról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.

(2) A szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket a hivatásos állomány tagja nem állíthat elő és nem terjeszthet, ilyen tartalmú plakátot, hirdetményt vagy emblémát nem függeszthet ki.

(3) Az országos parancsnok és az országos főigazgató közjogi szervezetszabályozó eszközben megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja az internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra.

(4) Ha a hivatásos állomány tagja az (1)–(3) bekezdésben foglalt rendelkezést megsérti, magatartását fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

(5) A hivatásos állomány érdek-képviselői szerveinek tevékenységi körébe eső hirdetményei a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozhatók.

(6) A hivatásos állomány tagja nem kötelezhető arra, hogy politikai nézeteiről vagy pártszimpátiájáról – közvetlenül vagy közvetve – nyilatkozatot tegyen. A hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyával összefüggő jogai gyakorlásában és előmenetelében a politikai nézetei vagy pártszimpátiája hátrányosan nem érintheti és abból előnye sem származhat.”

„27. § (1) A hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget.

(2) A hivatásos állomány tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni, ha az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként nyilvántartásba vették, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe való megválasztását, valamint annak elmaradását.”

„29. § A hivatásos állomány tagja

a) szolgálati beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja,

b) más keresőfoglalkozást e törvénynek az összeférhetetlenségről szóló 108–110. §-a figyelembevételével folytathat.”

„30. § Az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú

telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti készpénz-helyettesítő fizetési eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgáltatellátás során történő használatát.”

[30] 5. A Hajtv. támadott rendelkezései szerint:

„84. § A honvédelmi alkalmazott

- a) párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat,
- b) a kapott utasítást nem bírálhatja, kivéve, ha annak végrehajtásával bűncselekményt követne el,
- c) a szervezeti rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet,
- d) a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat,
- e) nem állíthat elő, nem terjeszthet, nem tehet közzé, nem jelentethet meg, és nem hozhat nyilvánosságra a honvédelmi szervezet szervezeti rendjét és fegyelmét veszélyeztető sajtóterméket, ilyen tartalmú kiadványt, plakátot, hirdetményt, emblémát, más szöveges vagy képi adatot.”

„94. § (1) Ez a törvény – a (2)–(4) bekezdésben foglalt kivétellel – 2019. január 1-jén lép hatályba.

- (2) A 100. § 2020. január 1-jén lép hatályba.
- (3) A 101. § 2021. január 1-jén lép hatályba.
- (4) A 102. § 2022. január 1-jén lép hatályba.”

„97. § (1) E törvény hatálybalépésével a hatálya alá tartozó honvédelmi szervezetnél foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonya honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át, valamint a honvédelmi szervezet közalkalmazotti munkakörei honvédelmi alkalmazott munkakörökké alakulnak át.

- (2) A munkáltatói jogkört gyakorló az (1) bekezdésben érintettek részére legkésőbb 2019. január 18-ig kinevezést ad.
- (3) Határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszony határozatlan időtartamú honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át. Teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetén a jogviszony teljes munkaidős honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át.
- (4) Az átalakult jogviszony esetén a honvédelmi alkalmazottnak az átalakulással érintett, e törvény hatálya alá tartozó munkáltatónál közalkalmazotti jogviszonyként elismert idejét úgy kell tekinteni, mintha azt az átvevő munkáltatónál töltötte volna el.
- (5) Az (1)–(4) bekezdésben foglaltakat kell továbbá alkalmazni arra a 2018. december 31-én a Magyar Honvédségnél közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottra is, aki a miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség integrációjának megszüntetése miatti szervezeti átalakításra figyelemmel 2019. január 1-től más honvédelmi szervezetnél kerül továbbfoglalkoztatásra.
- (6) A Magyar Honvédségnél foglalkoztatott közalkalmazottak számára 2018. december 31. előtt kiállított közalkalmazotti igazolványok – az azon feltüntetett érvényességi időtől függetlenül – a honvédelmi alkalmazottak vonatkozásában 2019. december 31-ig érvényesek.
- (7) A Magyar Honvédséggel 2018. december 31-ét megelőzően közalkalmazottként tanulmányi szerződést kötött honvédelmi alkalmazott tanulmányi szerződését – a közalkalmazotti jogviszony átalakulásától függetlenül – a szerződésben foglaltak szerint kell teljesíteni.
- (8) A Magyar Honvédségnél 2018. december 31-én hatályos közalkalmazotti kollektív szerződések
 - a) 2020. december 31-ig alkalmazhatóak, illetve hosszabbíthatóak meg,
 - b) 2020. december 31-én e törvény erejénél fogva megszűnnek.
- (9) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig a 4. § (5) bekezdés szerinti munkaviszonyra vonatkozó szabályon a kollektív szerződéseket is érteni kell.
- (9a) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig – a 4. § (6) bekezdésétől eltérően – az Mt. 56. § (1) bekezdésének kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.
- (9b) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig – a 4. § (6) bekezdésétől eltérően – az Mt. 135. § (3) bekezdését alkalmazni kell.

(10) Az (1) bekezdés szerinti átalakulás nem minősül:

- a) a Hjt. 68/H. § (3) bekezdése szerinti, a honvédségi szervezet érdekkörében felmerült okból történő,
- b) az Mt. 125. § szerinti jogviszony-megszűnésnek.”

III.

- [31] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint tehát az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede is jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az országgyűlési képviselők több mint egynegyede által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglalt feltételnek.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi és egyéb rendelkezéseket; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, L) cikk (2) bekezdése, II. cikk első mondata, VIII. cikk (1) bekezdése, IX. cikk (1) bekezdése, XVI. cikke, XVII. cikk (4) bekezdése, XXIII. cikk (1) bekezdése valamint az 5. cikk (7) bekezdése]; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.
- [33] Az Alkotmánybíróság egyúttal érzékelté azonban azt is, hogy az indítványozók az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdése valamint XVI. cikke tekintetében nem adtak elő érdemi alkotmányjogi indokolást, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét érdemben nem vizsgálta.

IV.

- [34] Az indítvány nem megalapozott.
- [35] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az indítvány által támadott törvények közjogi érvénytelenségének kérdésével foglalkozott.
- [36] Az indítványozók álláspontja szerint mindhárom törvény közjogi érvénytelenségben szenved, ugyanis megalkotásuk folyamata során az Országgyűlés működésére vonatkozó több olyan szabály megsértésére került sor, amelyek alaptörvényi alappal rendelkeznek. Ugyanezen a szabályoknak a vélt megsértését az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már megvizsgálta (ezen indítványelem ennek ellenére nem minősül *res iudicata*-nak, mivel az Abh.-ban a testület nem a jelen indítványban támadott törvények közjogi érvénytelenségét vizsgálta), melyekre az alábbi válaszokat adta.
- [37] 1.1 Az indítványozók szerint a közjogi érvénytelenség egyik oka, hogy az ülést vezető elnök nem az elnöki székből vezette le az ülést. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elnöki székből történő ülésvezetésnek valóban vannak funkcionális szerepei, de az önmagában nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, aminek hiánya a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést ellehetetlenítené, valamint a pulpitusról történő ülésvezetésnek inkább praktikus okai vannak (Abh., Indokolás [46]). A vizsgálat tárgya tehát jelen esetben is az, hogy van-e olyan jogszabályi rendelkezés, amely a nem a pulpitusról történő ülésvezetést kizárja. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 51. §-ából nem vezethető le, nem következik kényszerítően, hogy az ülés – amennyiben egyébként az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak megfelel – máshonnan, mint az elnöki székből ne lenne vezethető. Abból mindössze annyi következik, hogy egyetlen speciális esetben – amikor az ülésvezetés megkezdésére ugyan az elnöki székből sor került,

de a tanácskozás folytatását ellehetetlenítő rendzavarás miatti határozatát az elnök nem tudja kihirdetni – az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadást eredményezi. Az indítványozók érveik alátámasztása érdekében más rendelkezésre ebben az összefüggésben nem hivatkoztak (Abh., Indokolás [47]).

- [38] 1.2. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a közjogi érvénytelenséget támasztja alá az is, hogy az elnök mellett nem volt jelen a két jegyző. Az Ogytv. 5. §-a szerint főszabályként az elnök mellett lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó személy teljesít szolgálatot. A „lehetőleg” szó azonban nyelvtanilag egy lehetőséget teremt arra, hogy az elnök eltérjen a főszabálytól, ha azt indokoltnak találja. Jelen esetben az eltérést (két kormánypárti jegyző választását) tehát nem visszaélészerűen, hanem kényszerítő okok miatt tette (Abh., Indokolás [50]–[53]).
- [39] 1.3. Az indítvány az Abh.-hoz hasonlóan hivatkozott arra is, hogy a szavazógépek nem megfelelően működtek. Az erre vonatkozó érveket, az Abh.-ban (és jelen ügyben is) több szemszögből megvizsgálta az Alkotmánybíróság. Elsőként foglalkozott a „kártyás” üzemmódban történő szavazás jogszabályi hátterével. Erre vonatkozóan az Abh. megállapította, hogy sem az Ogytv., sem az Országgyűlés Házzsabálya nem tartalmaz rendelkezéseket erre vonatkozóan, kötelező jelleggel az nincs rögzítve, bizonyos esetekben azonban garanciális szabályok sérelmét eredményezheti (pl. titkos szavazás esetén). Az Alkotmánybíróság megvizsgálta továbbá azt is, hogy feltárható-e olyan alkotmányos érdek, ami a jogalkotási eljárás során feltétlenül igényelné az említett módban történő szavazást, illetve, hogy az milyen viszonyban áll a képviselői jogok személyes gyakorlására vonatkozó előírással. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy a képviselők személyes közreműködése nemcsak joguk, hanem kötelességük is. A szavazás közben ezen alapelvnek feltétlen érvényesülnie kell, de ez nem kizárólag „kártyás” üzemmódban működő gépi szavazás esetén lehetséges. Megállapítható, hogy a chipkártyás szavazás lehetősége sem zárja ki a más képviselő nevében történő szavazás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért a képviselők felelőssége üzemmódtól függetlenül fennáll – fegyelmi és rendészeti jogkörre vonatkozó előírások alapján a nem megfelelő magatartás még szankcionálható is (Abh., Indokolás [54]–[63]).
- [40] 1.4. A fentiek mellett az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a szavazógépek esetében felhozott érvek feltételezések, lehetőségek, melyek egyébként is alkalmatlanok az elbírálásra, viszont konkrét állítás esetén sem lenne az Alkotmánybíróságnak hatásköre azok elbírálására. Az Országgyűlés üléséről készült jegyzőkönyv ugyanis annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező, az azzal kapcsolatos esetleges bizonyítások lefolytatása pedig más közhatalmi szervek, hatóságok feladata. A jegyzőkönyv alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Országgyűlés határozatképes volt, és hogy a törvények elfogadása során sor került az érvényességhez szükséges számú szavazat leadására (Abh., Indokolás [61]).
- [41] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott törvények vonatkozásában a kellő felkészülési idő követelményének kérdését tekintette át.
- [42] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott részletesebben a kellő felkészülési idő kérdéskörével. Ez alapján a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Abh2. szerint a felkészülési idő három ismérve határozható meg, melyek: ad1) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, ad2) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, illetve ad3) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire vonatkozóan. Az, hogy mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről esetre dönthető el, amely során gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontokat is figyelembe kell venni, vagyis alapvetően nem alkotmányjogi probléma. Alaptörvényellenes akkor lesz egy jogszabály, ha a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva (Abh2., Indokolás [43]–[44]).
- [43] 2.2. Jelen törvények esetében megállapítható, hogy azok nem a kihirdetésüket követő napon léptek hatályba, hanem mindegyik esetében több nap telt el a kihirdetés és a hatálybalépés között, így az Alkotmánybíróságnak

azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényekben meghatározott idő alatt a felkészülés rendkívüli nehézségekkel járt-e vagy esetleg lehetetlennek minősült-e.

- [44] Ennek vizsgálata kapcsán mindenekelőtt megállapítható, hogy az indítvány részben nem felel meg a határozott kérelem követelményének, ugyanis csak általánosságban kifogásolja a törvények rendelkezéseit, nem indokolja érdemben, hogy pontosan mely rendelkezésre, melyik címzett és miért nem tud felkészülni a rendelkezésre álló idő alatt. Mindössze annyit állítanak az indítványozók, hogy „rendelkezésre álló idő nem lehetett elégséges”, „az érintettek nyilvánvalóan nem készülhettek fel”, illetve, hogy „a megismeréshez a jogalkotó a szükséges időt nem biztosította”.
- [45] 2.2.1. A Módtv. tekintetében az indítványozók a XXVIII/A. fejezet rendelkezéseit kifogásolták, amelyből példázó jelleggel kiemelték pár intézményt, melyet a Kjt. nem ismert, amely azért lényeges, mert a közalkalmazotti jogviszonyból rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony lett. A Módtv.-t 2018. december 12-én fogadták el, és 2019. január 1-jén lépett hatályba, ezért nem állapítható meg, hogy a rendelkezésre álló húsz nap nem volt elegendő a joganyag megismerésére.
- [46] 2.2.2. A Hajtv. rendelkezései alapján honvédelmi alkalmazotti jogállás jött létre a korábbi közalkalmazottak esetében. A Hajtv. 94. §-a szerint a törvény, a (2)–(4) bekezdések kivételével, 2019. január 1-jén lépett hatályba. A Honvédelmi Minisztérium álláspontja szerint a törvény alapja már az érintett személyi állomány által ismert volt, mivel annak alapját a Kjt. adja, azokkal a sajátosságokkal, amelyek a honvédelmi alkalmazotti jogviszonnyal együtt járnak. A háttérjogszabály a munka törvénykönyve, így a Hajtv. „valójában a honvédségi közalkalmazottakra vonatkozó, a jogrendszerben különböző forrásokban fellelhető hatályos szabályok egyetlen törvényben való összegyűjtése”. A honvédelmi miniszter azt is kiemelte, hogy a Hajtv. Országgyűlés által tárgyalt javaslatát a Honvédelmi Minisztérium 2018. november 26-án honlapján is közzétette, így a szabályozási koncepció már előzetesen is ismert lehetett az érintettek számára, így az érintetteknek kellő idő állt rendelkezésükre a megismerésre, valamint arra, hogy átgondolják, hogy kívánják-e vállalni a honvédelmi alkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettségeket.
- [47] 2.2.3. A Kit. újraszabályozta a kormányzati igazgatási szervek jogállását és szervezetét, valamint ezek tevékenységének ellátásában közreműködő foglalkoztatást. E törvény tekintetében fontos, hogy ugyan az elfogadás és a hatálybalépés megegyezik az előző kettőjével, viszont alkalmazni csak 2019. március 1-jétől kellett. A Kit. 3. §-a más jogviszonyokat hozott létre, szervek működését és tevékenységét meghatározó kérdéseket rendezett, valamint a 333. §-a jelentős átalakításokat is tartalmaz, amelyek megismerésére és az azokhoz való alkalmazkodásra, az indítványozók álláspontja szerint, 3 hónap nem volt elegendő. Egy újonnan létrejövő szervezetrendszer felállításához valóban nem elégséges a létrehozó törvény hatálybalépése, ebben az esetben gondoskodni kell ugyanis a szervezetrendszer tényleges működéséhez szükséges fizikai körülmények megteremtéséről, a személyi állomány összeállításáról, felkészüléséről, a működéshez szükséges adminisztratív keretek biztosításáról is. Viszont jelen esetben nem egy újonnan létrejövő szervezetrendszerről van szó, hanem a korábbi átalakításáról.
- [48] 2.3. Mindezek alapján összességében kijelenthető, hogy egyik törvény tekintetében sem állapítható meg, hogy az azokban szabályozott felkészülési idő rendkívüli nehézségeket okozott volna, vagy lehetetlenné tette volna az azokra történő felkészülést.
- [49] 3. A fentiekben írtak alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által támadott Módtv., Hajtv., valamint Kit. egészének megsemmisítésére irányuló indítványelem nem megalapozott, ezért a támadott törvények egészének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

V.

- [50] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban külön-külön vizsgálta az indítványban támadott törvények egyes rendelkezéseit támadó indítvány-elemeket.

- [51] 1. Az indítványozók állítása szerint mind a Módtv., mind a Hajtv. tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alaptörvény-ellenesen korlátozzák az érintett civil rendvédelmi és honvédelmi alkalmazottak szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.
- [52] A Módtv. a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben egy utaló szabállyal alkalmazni rendeli a Hszt. vonatkozó szabályait (amely szerint a hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot – bizonyos kivételekkel – nem bírálhatja, hivatásos eljárásában nem fogalmazhat meg magánvéleményt, a szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket nem állíthat elő, nem terjeszthet, plakátot és hirdetményt nem függeszthet ki, valamint megtiltható részére, hogy internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra) a civil rendvédelmi alkalmazottakra. Ennek kapcsán fontos kiemelni azt is, hogy a Módtv. alapján a civil rendvédelmi alkalmazottak olyan személyek, akik valamely Hszt. szerinti rendvédelmi szervnél, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban állnak. Azaz ezen személyek nem tekinthetők hivatásos állományú alkalmazottaknak.
- [53] A Hajtv. szerint a civil honvédelmi alkalmazott párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat, a kaptott utasítást nem bírálhatja, kivéve, ha annak végrehajtásával bűncselekményt követne el, a szervezeti rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat, továbbá nem állíthat elő, nem terjeszthet, nem tehet közzé, nem jelentethet meg, és nem hozhat nyilvánosságra a honvédelmi szervezet szervezeti rendjét és fegyelmét veszélyeztető sajtóterméket, ilyen tartalmú kiadványt, plakátot, hirdetményt, emblémát, más szöveges vagy képi adatot. A civil honvédelmi alkalmazott – a rendvédelmi alkalmazotthoz hasonlóan – nem hivatásos állományú személy, hanem olyan igazgatási alkalmazott, aki valamely, a Magyar Honvédség szervezetébe tartozó szervnél végez igazgatási feladatokat.
- [54] 1.1. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságát mindig is kiemelt alapjogként kezelte. Egyúttal azonban több döntésében is megerősítette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága is korlátozható alapjog {lásd többek között: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [66]}. A testület a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatban is kiemelte, hogy a jogalkalmazónak (elsősorban a bíróságoknak) egy, a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát élvező kijelentés, vagy cselekmény elbírálásakor azt is figyelembe kell vennie, hogy az nem okozott-e más alapjogokkal vagy alkotmányosan védett értékekkel való kollíziót. Ezekben az esetekben pedig az eljáró jogalkalmazónak vizsgálnia kell, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szükségesnek tekinthető-e a konkuráló alapjog vagy más alkotmányosan védett érték érvényesülése érdekében {lásd: 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [33]}. Utóbbi körébe pedig az állam közbiztonságának vagy nemzetbiztonságának a védelme is besorolható {lásd: 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [55] A fentiek mellett azt is fontos kiemelni, hogy egy alapjog korlátozását nemcsak a jogalkalmazó végezheti el, egy alapjogi kollízió vagy pedig egy alapjognak egy alkotmányosan védett értékkel való összemérése során, hanem azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, törvényi szinten az Országgyűlés is megteheti (a szükségesség-arányosság mércéje mentén).
- [56] 1.2. A hivatásos állományú rendvédelmi munkatársak (így pl. a rendőrök), valamint a hivatásos állományú honvédek esetében fontos kiemelni, hogy mind a rendőrség, mind pedig a Magyar Honvédség (az Alaptörvény 45. és 46. cikkei alapján) a magyar állam rendfenntartó és az állam biztonságát garantáló szervezetei. Mindkettő szervezet hierarchikusan felépített, és parancs-rendszerre épül. Ezen jellegük pedig elsősorban azon alapul, hogy mindkettő szervezet a közbiztonság, valamint a nemzetbiztonság fenntartásának, illetve védelmének kiemelt szerve. Ennek kapcsán pedig annak is kiemelt jelentősége van, hogy a hierarchiában meghozott vezetői döntéseket, illetve a szervezeti felépítést, vagy épp a személyi döntéseket, és *en bloc* bármilyen, a szervezettel összefüggő döntést a hivatásos állományban álló rendvédelmi munkatársak és honvédek, hivatali tevékenységükkel összefüggésben, illetve hivatali minőségükre történő utalással ne vagy csak igen korlátozottan véleményezhessenek. Erre tekintettel a Hszt.-nek, illetve a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvénynek (a továbbiakban: Hjt.) a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezései megfelelnek a szükségesség követelményének, a korlátozásra ugyanis a két érintett szerv alkotmányos jogállásából fakadó feladata, azaz a közbiztonság valamint a nemzetbiztonság védelme miatt kerül sor, amelyek a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat alapján egyértelműen alkotmányosan védett értéknek minősülnek (Indokolás [35]), és amelyek így szükséges korlátai lehetnek a szabad véleménynyilvánításnak. Jelen ügynek ugyan nem a Hszt. vagy a Hjt. vizsgálata a tárgya, de egyúttal az is megállapítható, hogy a korlátozás arányossága is fennáll, ezen törvényekben ugyanis

a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására nem általános jelleggel kerül sor, hanem kizárólag az érintett szervezet alkotmányos jogállásából (lásd az Alaptörvény 45. és 46. cikkét) fakadó jellegére tekintettel. Emellett pedig az is megállapítható, hogy mind a Hszt., mind pedig a Hjt. alapján a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására csak a hivatásos szolgálati jogviszonnyal összefüggésben kerülhet sor.

- [57] Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy a Hszt.-nek (amely alkalmazását a támadott Módtv. jelen esetben elrendeli), valamint a Hjt.-nek (amely szabályozását a támadott Hajtv. teljes mértékben átveszi), a hivatásos állományú személyek véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [58] 1.3. Jelen ügyben az indítványozók azt kifogásolták, hogy a civil rendvédelmi- és honvédelmi alkalmazottakra nem volt indokolt (szükséges) a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását előíró rendelkezéseknek a kiterjesztése és alkalmazása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy jogos-e az indítványozók ezen állítása.
- [59] Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy mind a civil rendvédelmi alkalmazottak, mind a civil honvédelmi alkalmazottak az érintett szervezetek foglalkoztatottjai, és ezért feladatellátásuk nem választható el ezen szervezetek alkotmányos jogállásától, és alapvető feladataitól. Ezen, alapvetően igazgatási feladatokat ellátó személyek ugyanis szoros együttműködésben dolgoznak a hivatásos állományú rendvédelmi munkatársakkal, valamint honvédekkel. Ezért munkavégzésük során egyfelől igazodniuk kell a szigorú hierarchikus rendhez, illetve fegyelemhez, másfelől olyan adatokhoz és információkhoz is hozzáférnek amelyek közbiztonsági illetve nemzetbiztonsági szempontokat is felvetnek. Erre tekintettel megállapítható, hogy bár jogállásuk tekintetében a civil rendvédelmi- és honvédelmi alkalmazottak különböznek a hivatásos állományú személyektől (ezzel összefüggésben értelemszerűen a felelősségük is másképp alakul), viszont a véleménynyilvánítás szabadságának korlátai tekintetében összehasonlítható helyzetben vannak ezen személyekkel. Azt is fontos továbbá kiemelni, hogy az érintettek véleménynyilvánítását korlátozó szabály az érintett szervek integritását hivatott védeni. Ebből a szempontból pedig irreleváns, hogy az adott szerv működését veszélyeztető véleményt hivatásos állományú vagy pedig civil rendvédelmi vagy honvédelmi alkalmazott mondta-e. Mindezek alapján megállapítható, hogy a civil rendvédelmi és honvédelmi alkalmazottak esetében az indítvány által támadott Módtv., Hszt.-t alkalmazni rendelő kiterjesztő szabálya, illetve a Hajtv. vonatkozó (a Hjt. rendelkezéseit átvevő) szabálya nem sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését.
- [60] 2. Az indítványozók a Módtv. tekintetében azt is kifogásolták, hogy a rendvédelmi alkalmazottakra is kiterjesztésre került a Hszt. azon szabálya, amely a hivatásos állományú munkatársak passzív választójogának kérdését szabályozza. A Hszt. vonatkozó rendelkezése [27. § (1) bekezdés] szerint a hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget.
- [61] Fontos kiemelni – egyetértve az igazságügyi miniszter álláspontjával –, hogy a Hszt. ezen rendelkezése a hivatásos állományú személyek esetében sem a passzív választójog korlátozását jelenti, hanem egy összeférhetlenségi szabályt. A Hszt. 82. § (1) bekezdés *b*) pontja ugyanis azt mondja ki, hogy a hivatásos állományú személy szolgálati viszonya csak akkor szűnik meg, ha őt a Hszt. 27. §-a szerinti valamely tisztségre megválasztják [és ugyanezt a szabályt veszi át a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében a Hszt. 288/E. § (6) bekezdés *b*) pontja is]. Ebből következően a hivatásos állományú személy és a civil rendvédelmi alkalmazott is jogosult elindulni bármilyen választáson jelöltként, az a jogviszonyát nem fogja megszüntetni. Abban az esetben viszont, ha megválasztják, akkor köteles lesz az összeférhetlenségét – azaz szolgálati vagy igazgatási jogviszonyát – megszüntetni. Ezen szabálynak az előírása szintén összefügg az érintett szerv alkotmányos jogállásával és függetlenségével. Ezt amúgy a hivatásos állományú személyek esetében a Hszt. 108. § (2) bekezdése, a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében pedig a Hszt. 288/O. § (1) bekezdése is megerősíti (ezen szabályok szerint a hivatásos állományú személyek és a civil rendvédelmi alkalmazottak pártban tisztséget nem viselhetnek, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhatnak, a szolgálati helyen vagy a szolgálati feladat teljesítése közben a hivatásos állomány tagja politikai tevékenységet nem folytathat).
- [62] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Módtv. indítvány által támadott rendelkezésének, az Alaptörvény XXIII. cikkébe ütközése nem állapítható meg.

- [63] 3. A Módtv. vonatkozásában az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a Módtv. utaló szabálya által a Hszt. lehetővé teszi, hogy a parancsnok a civil rendvédelmi alkalmazottak cselekvési szabadságát is korlátozhassa. A Hszt. 30. §-a (amelyet tehát a civil, igazgatási tevékenységet ellátó rendvédelmi alkalmazottakra is irányadó) kimondja, hogy az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti készpénzhelyettesítő fizetési eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgálatellátás során történő használatát. Az indítványozók szerint ezen rendelkezés a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében egy túlzottan széles körű, miniszteri rendeletben még tovább tágítható rendelkezés, amely ezért súlyosan sérti az érintettek emberi méltóságát, önrendelkezési jogát.
- [64] A Hszt. 287/F. § (1) bekezdése az alábbiak szerint fogalmaz: „Az igazgatási jogviszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a rendvédelmi alkalmazott között létrejött különleges foglalkoztatási viszony, amelyben mindkét felet a sajátos rendvédelmi körülményeknek megfelelő, az igazgatási jogviszonyra vonatkozó szabályban és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.” A Hszt. fenti megfogalmazásából is kitűnik, hogy bár a civil rendvédelmi alkalmazottak nem hivatásos állományúak, a munkavégzésük jellegére hatással van, hogy tevékenységüket egy rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél végzi, amelyre pedig irányadóak a korábbiakban leírt követelmények. Ezeknek pedig értelemszerűen hatása van a jogviszony tartamára is. Egyetértve az igazságügyi miniszter válaszában felvetettekkel fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kimondta, hogy egy foglalkozás megválasztásának joga akkor tekinthető teljesnek, ha az magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [30]}. A foglalkozás szabad gyakorlása pedig a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. A foglalkozás szabad megválasztásának joga ugyanis nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – figyelemmel pl. egyes alapvető értékekre (mint pl. a közbiztonság) – alkotmányos határokat kell szabni {3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [42]}. Az igazgatási jogviszonyban foglalkoztatott, civil rendvédelmi alkalmazottak az érintett rendvédelmi szerv tevékenységi köréhez kapcsolódó adminisztratív, támogató feladatokat látnak el. Ezen tevékenységük tehát szorosan összefügg az érintett rendvédelmi szerv alapfeladatával. Ezért a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásához hasonlóan a cselekvési szabadságuk korlátozása is jogosan merülhet fel az ő esetükben.
- [65] A Hszt. 30. §-ához az előterjesztő belügyminisztérium az alábbi indokolást fűzte: a korlátozásra „munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében kerülhet sor, és hangsúlyozandó, hogy a tiltás, korlátozás nem kötelezettség, csak lehetőség. A tiltás nem lehet korlátlan, a miniszter rendeletben határozza meg azt az összeget, amelyet a hivatásos állomány tagja minden esetben magánál tarthat”. Ebből is következően megállapítható, hogy a cselekvési szabadság korlátozására csak a szükségességi-arányossági szempontok figyelembevételével kerülhet sor, ahol a korlátozás indokoltságát egyfelől munkabiztonsági, másfelől a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv sajátos jellege teszi indokolttá. Ugyanakkor ezen szabály tekintetében azt is figyelembe kell venni, hogy bár a rendőrség alkotmányos jogállásából fakadóan a hivatásos állományú rendvédelmi alkalmazott (azaz a rendőr) státuszából levezethető, hogy az ő esetükben a cselekvési szabadság korlátozásának a lehetősége a főszabály, azonban az is fontos egyúttal hangsúlyozni, hogy a korlátozó szabályozásnak minden esetben differenciálnak kell lennie és az nem okozhat nyilvánvaló érdeksérelmet.
- [66] Mindezekkel kapcsolatban tehát a megválaszolendő kérdés az, hogy indokolt-e ezen korlátozás lehetőségének kiterjesztése az igazgatási feladatokat ellátó civil rendvédelmi alkalmazottakra is. Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a nem hivatásos állományú jogviszonyban foglalkoztatottaknak a Módtv. hatálybalépését megelőzően is a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv sajátos jellegére tekintettel kellett feladataikat ellátniuk, a Módtv. tehát ebben az értelemben nem hozott változást. Tekintettel arra, hogy a rendvédelmi alkalmazottak jogviszonya is a Hszt. rendelkezése alá került, így az ő esetükben is fennáll a rendvédelmi szerv sajátos jellegére tekintettel történő munkavégzés kötelessége. Ahogyan azt a fentiekben is láthattuk, a Hszt. 30. §-a szerinti korlátozás csak egy lehetőség, amely korlátozásnak ugyanúgy meg kell felelnie a szükségességi-arányossági követelményeknek. A korlátozás tehát nem automatikus és nem korlátlan. Erre tekintettel megállapítható, hogy a Módtv. utaló szabálya, amely a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében is alkalmazni rendeli a Hszt. 30. §-ának korlátozó szabályát nem sérti az emberi méltóságot, azon belül az önrendelkezéshez való jogot.

- [67] 4. Az indítványozók a Módtv. és a Hajtv. rendelkezései mellett a Kit. egyes szabályainak alaptörvény-ellenességét is állították. A Kit. több szabályát (így pl. a kormánytisztviselők átirányíthatóságának szabályát, a jogviszony munkáltató általi egyoldalú módosíthatóságának szabályát, a teljesítményértékelés rendszerét valamint szempontjait – amelyek véleményük szerint a munkáltató szabad mérlegelésén alapulnak – és annak az illetmények módosíthatóságával kapcsolatos szabályát, a más kormányzati szervhez vagy tartós külszolgálatra történő kirendelés lehetőségének szabályát, a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését rendező szabályát, az érdemtelenység miatti megszüntetés szabályát, az illetményrendszert, továbbá a hivatásetikai követelményeket) azért támadták az indítványozók, mivel az álláspontjuk szerint azok sértik a kormánytisztviselők emberi méltóságához való jogát, azon belül is az önrendelkezéshez való jogot.
- [68] 4.1. Az Alkotmánybíróság először a Kit.-nek a kormánytisztviselők átirányításáról és kirendeléséről szóló rendelkezéseit, valamint a kinevezés egyoldalú módosíthatóságának kérdését vizsgálta.
- [69] Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 3243/2014. (X. 3.) AB határozatát. Ezen döntésében a testület hangsúlyozta azon – már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában is kifejtett – álláspontját, miszerint a munkához való jog nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}. A 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában azt az álláspontját is megerősítette az Alkotmánybíróság, miszerint a korábbi Alkotmány „70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609) Másként megfogalmazva, senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [70] A Kit. 79. §-a szerint a kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony. Az Alkotmánybíróság a 3070/2017. (IV. 19.) AB határozatában megerősített álláspontja szerint a zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak, jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. A köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait látják el, feladataik ellátása során közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhoz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. Ezen határozatában a testület azt is kimondta, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között jön létre. A kormánytisztviselő a kinevezés elfogadásával, illetve a jogviszony teljes időtartama alatt az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jogát gyakorolja {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivaltal viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [44]}. Erre tekintettel az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [71] Az indítványozók beadványukban – jelen pont tekintetében – elsősorban azt kifogásolták, hogy a kormánytisztviselő, véleményének megkérdésére nélkül átirányítható másik kormányzati hivatalba, illetve egy évre kirendelhető másik kormányzati igazgatási szervhez vagy épp tartós külszolgálatra, ezáltal pedig sérül az önrendelkezési joga. A fenti gyakorlatával összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, ezen átirányítási és kirendelési szabályok összhangban állnak a kormányzati szolgálati jogviszony jellemzőivel, azokkal a többletköveteltségekkel, amelyek a közszolgálattal együtt járnak. Fontos az is, hogy mivel a kormányzati jogviszony nem az aktuális kormányzattal jön létre, hanem a mindenkori kormányzattal, így a jogviszony tartalmát ezen kirendelések

és átirányítások nem befolyásolják. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Kit. átirányításra és kirendelésre vonatkozó szabályai nem sértik a kormánytisztviselő emberi méltóságából fakadó önrendelkezési jogát, mivel a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, vagyis a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő egyfajta önkorlátozásnak is aláveti magát {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [32]}.

- [72] Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a kormánytisztviselő kormányzati jogviszonya a munkáltató által egyoldalúan módosítható, ezzel pedig indokolatlanul nő a kormánytisztviselő kiszolgáltatottsága. A fentiekben idézett gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság a Kit. ezen szabályával kapcsolatban is hangsúlyozza, hogy a közszolgálati jogviszony sajátossága az egyoldalúság, és tekintettel arra, hogy a Kit. a jogviszony egyoldalú módosításával összefüggésben számos garanciális szabályt tartalmaz [pl. a Kit. 168. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselő a Közszolgálati Döntőbizottsághoz fordulhat, ezen döntéssel szemben pedig ugyanezen szakasz (4) bekezdése alapján bírósághoz], ezért a Kit. ezen rendelkezése sem tekinthető alaptörvény-ellenesnek.
- [73] 4.2. Az Alkotmánybíróság másodsorban a Kit. előmeneteli és illetményrendszerének, teljesítményértékelési rendszerének, valamint hivatásetikai szabályainak alkotmányosságát vizsgálta.
- [74] 4.2.1. Az indítványozók általánosságban is kifogásolták a Kit. előmeneteli és illetményszabályait. Elmondásuk szerint problémás, hogy nincsenek besorolási szabályok, valamint előmeneteli rendszer, továbbá, hogy a kormánytisztviselőnek semmi nem jár, minden csak adható.
- [75] Ahogyan arra korábban is utalt az Alkotmánybíróság, a törvényhozó az Alaptörvény keretei között nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}. A kormánytisztviselőkre vonatkozó korábbi jogállási szabályozás az előmenetelt ún. szenioritási alapon határozta meg. A Kit. rendszerében ez a szabályozás átalakult, és immáron egy tágabb mozgásteret lehetővé tevő szabályozás került megalkotásra. A kormányzati igazgatásban (a közszolgálati személyzeti politikában) több nézet is megkülönböztethető. Vannak nyitott és zárt személyzeti rendszerek (előbbi nagyobb rugalmasságot biztosít a jogviszony tartalmában és a bérezésben, még utóbbi kevesebbet vagy semmit). Ezen rendszerek között alapvetően szabad választás joga illeti meg a törvényhozó hatalmat. Azaz semmi nem tiltja például, hogy egy szenioritási alapú előmeneteli és illetményrendszer helyett egy munkateljesítmény díjazására épülő, nagyobb rugalmasságot lehetővé tevő rendszert vezessen be. A Kit. vonatkozó szabályai a korábbi jogállási törvényekhez képest szabadabb előmeneteli és illetményrendszer rendszert alkalmaznak. Tényként rögzíthető az is, hogy az egyes álláshelyek és vezetői megbízások esetén az adható bér egy elég széles skálán mozog, azonban az is fontos szempont, hogy egy nyitott rendszerben nem is elvárás, hogy a kormánytisztviselőnek egy előre meghatározott, matematikailag kiszámítható bére legyen. A rugalmasabb bérezés lehetővé teszi a teljesítmény alapú bérezést. Az ezt lehetővé tevő rendszer tehát önmagában nem fogja sérteni az Alaptörvényt. Annak vizsgálata azonban elengedhetetlen, hogy a kormánytisztviselő teljesítménye hogyan lesz mérhető.
- [76] 4.2.2. Az előző pontban írtakkal összhangban a továbbiakban a Kit. teljesítményértékelésre vonatkozó szabályait szükséges megvizsgálni. Az indítványozók beadványukban arra hivatkoztak, hogy a teljesítményértékelés rendszere nem objektív, ez alapján azonban mégis jelentősen csökkenthető (és növelhető is) a kormánytisztviselő illetménye.
- [77] Ennek kapcsán azt Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kormányzaton belül a teljesítményértékelés rendszerét a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályozza. Ezen rendelet részletesen meghatározza az értékelés kötelező és opcionális szempontjait. Emellett az értékelés menete is jogszabályban rögzített. Az értékelés eredményének következményeit pedig a Kit. 96. §-a szabályozza. A korábbi szabályozáshoz képest a teljesítményértékelés már nem meghatározott időközönként, hanem vagy a munkáltató vagy a kormánytisztviselő döntése, illetve kérelme alapján kell elvégezni. Ugyanakkor a Kit. 96. § (2) bekezdése alapján a kormánytisztviselő kérésére évente egyszer kötelező elvégezni az értékelést. Fontos garancia továbbá, hogy a Kit. 96. § (5) bekezdése alapján a teljesítményértékeléssel szemben közszolgálati jogvita is kezdeményezhető. Az illetményben történő bármilyen változás pedig csak az aktuálisan elvégzett teljesítményértékelés alapján lehetséges.
- [78] A teljesítményértékelés kérdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság is foglalkozott. Az 5/2013. (II. 21.) AB határozatában kimondta, hogy a szakmai munka értékelése esetében fontos, hogy arra előre rögzített szempontok alapján kerüljön sor, és az illetmény csökkentése csak ehhez kötötten történhessen, ennek hiányában

ugyanis megszűnne a közszolgálati jogvita kezdeményezésének lehetősége {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [39]}.

- [79] A fentiek alapján megállapítható – a Kit. és a kapcsolódó Korm. rendelet szabályai alapján –, hogy a Kit. teljesítményértékelésre vonatkozó szabályai kellően objektívek, megfelelő garanciákkal biztosítottak, ezért nem sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.
- [80] 4.2.3. Az előmeneteli és illetményrendszerrel kapcsolatban az indítványozók a Kit. hivatásetikai követelményeit, valamint a szakszerűség és hatékonyság előírásának elvét is kifogásolták – azok mérhetőségének feltételezett hiánya miatt.
- [81] Az Alkotmánybíróság a 3070/2017. (IV. 19.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a köztisztviselők tevékenységének a közérdeket kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes kell legyen, ezért korszerű és magas szintű szakmai feltételeknek kell megfelelniük, munkájukért fokozott felelősség terheli őket, szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek velük szemben {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [82] A hivatásetikai szabályok előírásának a célja minden esetben olyan viselkedési normák felállítása, amely alkalmas arra, hogy betartása esetén az adott foglalkozással szemben a társadalmi bizalom növekedjen, illetve fennmaradjon. Önmagában ilyen szabályok előírása természetesen korlátozhatja az érintett személyek cselekvési szabadságát. A fentiekben írtak szerint azonban a kormánytisztviselő jogviszonyának létesítésével egyfajta önkorlátozást hajt végre. Bizonyos szakmákban pedig elengedhetetlen egyfajta magatartási kódex előírása az adott hivatás közbizalmának fenntartása érdekében. Ez pedig különösen igaz olyan munkavállalókra, akik munkáltatója valamilyen állami feladatot lát el (pl. köznevelés, oktatás, rendvédelem) vagy épp maga is egy állami szerv (pl. a központi kormányzat). A kormánytisztviselői jogviszony létesítésekor a munkavállaló saját maga fogadja el ezen hivatásetikai szabályokat, tehát egyfajta önkorlátozást hajt végre. Ezért ezen hivatásetikai elvek léte önmagában nem sérti szükségtelen és aránytalan mértékben a kormánytisztviselő önrendelkezési szabadságát.
- [83] A hatékonyság és szakszerűség elvének előírása, és ennek a teljesítményértékelési rendszerben történő megjelenítése szintén nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, mivel mindkét elv a Kit.-ben pontosan meghatározott, és az értékelésben történő megjelenésekor jogvita tárgyává tehető, a hatékonyság elve pedig inkább egyfajta zsinórmértékül szolgál.
- [84] 4.3. Az indítványozók a Kit.-vel összefüggésben a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő és érdemtelenység miatt bekövetkező megszüntetésének szabályait is kifogásolták. Az érdemtelenység tekintetében elsősorban arra hivatkoztak, hogy annak nincs objektív kritériuma, az kizárólag szubjektív értékítéleten alapul.
- [85] 4.3.1. Az Alkotmánybíróság korábban már többször idézett 3070/2017. (IV. 19.) AB határozata szerint a zárt rendszerű közszolgálat egyik alapvető jellemzője a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az, hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az 1/2016. (I. 29.) AB határozatában pedig azt is megerősítette a testület, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [45]}. A közszolgálati jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1/2016. (I. 29.) AB határozatában azt is hangsúlyozta, hogy a közszolgálati viszonyok szabályozási szabadságából következik a felmentési okokat megillető szabályozási szabadság. Ez utóbbi szerves részét képezi a felmentéssel kapcsolatos jogviták esetén a bírói út igénybevételeének lehetősége, és az ennek során, a jogalkalmazó munkaügyi bíróságok által alkalmazható jogkövetkezmények is {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}. Az Alkotmánybíróság szerint tehát az Alaptörvény kereti között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában.
- [86] Az indítvány a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai kapcsán a megszüntetés lehetséges, tehát nem kötelező eseti közül a létszámcsökkenés, az átszervezés, valamint a központosított álláshely állományba való visszakerülése jogcímekeket kifogásolta. A fenti alkotmánybírósági gyakorlat alapján is látható, hogy a közszolgálati jogviszony sajátos – korábbiakban már részletezett – jellege miatt a törvényhozónak a felmentési okok meghatározásában is széles körű szabadsága van. Ennek legfőbb garanciális követelménye a törvényi szabályozottság, amely a Kit. esetében minden kétséget kizáróan fennáll. Ugyancsak hangsúlyozni kell, hogy a Kormányt széles körű szervezetalakítási szabadság is megilleti. Ha azt a hatékonyság,

vagy akár a humánerőforrással való gazdálkodás szempontjai indokoltá teszik, a kormányzat bármikor jogosult racionalizálni az intézményrendszert, illetve saját működését. Ennek keretében pedig akár az indítványban támadott felmentési okokkal élve csökkentheti is a kormánytisztviselők létszámát. Ennek keretében az Alaptörvényből fakadó kötelesség, a felmentési ok törvényi szabályozottság mellett, elsősorban az, hogy a Kormányzat megadja a felmentés valós okát, biztosítsa a megfelelő felmentési időt, a teljes vagy részleges munkavégzés alóli mentesítést, az illetmény rendezett kifizetését, és ha törvényileg az jár, akkor a megfelelő végkielégítést. Ezen szabályoknak a Kit. teljes mértékben megfelel, sőt emellett biztosítja a sérülékenyebb foglalkoztatotti csoportok felmentési védelmét is. Mindemellett pedig természetesen a Kit. szerinti felmentés esetén is lehetőség van a felmentés jogszerűségét bíróság előtt megtámadni. Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítványban támadott Kit. szerinti felmentési okok nem sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.

- [87] 4.3.2. Az indítványozók a Kit. azon rendelkezését is támadták, amely szerint a kormányzati szolgálati jogviszony érdemtelenség miatt is megszüntethető. Az indítvány szerint ezen rendelkezés azért kifogásolható, mivel az érdemtelenségnek nincsenek objektív kritériumai.
- [88] A Kit. 109. §-a az érdemtelenség esetét az alábbiak szerint szabályozza. Az érdemtelenség indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. Érdemtelenségnek minősül, ha a kormánytisztviselő a) a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy b) a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák. Az érdemtelenség megállapítására vonatkozó döntés meghozatala előtt a kormánytisztviselőnek lehetőséget kell adni a döntés alapjául szolgáló körülmények megismerésére és arra, hogy az arról való tájékoztatástól számított tizenöt napon belül védekezését előadhassa, bizonyítékait előterjeszthesse, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően az a kormányzati igazgatási szervtől nem várható el.
- [89] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kimondta, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével a kormánytisztviselő elfogadja, hogy egyes alapvető jogaival csak olyan mértékben él, amittől nem válik a közhivatal viselésére méltatlanná {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]}. Önmagában tehát – ahogyan azzal a korábbi pontokban már foglalkozott az Alkotmánybíróság – olyan szabályok előírása, amely egy bizonyos magatartást vagy egy magatartástól való tartózkodást vár el a kormánytisztviselőtől, nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek. Más kérdés azonban az, hogy ha a munkáltató ezen magatartási szabályok megtartásához munkajogi, jelen esetben jogviszony megszüntetését eredményező következményeket fűz. Ezen esetben ugyanis fontos, hogy a megszüntetési ok tényszerűen bizonyítható legyen, és annak meglegyenek a megfelelő eljárási garanciái. Fontos azt is rögzíteni, hogy mint minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban, a kormányzati szolgálati jogviszonyban is kiemelt jelentősége van annak, hogy a munkáltatónak fennálljon a bizalma az általa foglalkoztatott munkavállalóval. Ezért önmagában annak lehetősége, hogy egy bizalomvesztés, vagy a Kit. szóhasználatával élve érdemtelenség, jogviszony-megszüntetés eredményezhet, nem tekinthető alaptörvény-sértőnek. A Kit. vonatkozó szabályozását megvizsgálva az is megállapítható, hogy az érdemtelenség miatti megszüntetésnek tényszerű okra kell alapulnia, amely során az érintett kormánytisztviselőnek meg kell adni az ellenbizonyításra is a lehetőséget. Arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy az ilyen okból történő megszüntetés is támadható a bíróság előtt. Az érdemtelenség jogcímén történő felmentés következtében esetlegesen felmerülő jogvitában tehát végsősorban a bíróságnak a feladata, hogy eldöntse fennálltak-e annak alkalmazási feltételei.
- [90] Mindezek alapján megállapítható, hogy az Kit.-nek az érdemtelenségre vonatkozó szabályai nem ellentétesek az Alaptörvény követelményeivel.
- [91] 5. Az indítványozók beadványukban azt is állították, hogy a Kit. 119. § (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében deklarált pihenéshez való jogot, mivel álláspontjuk szerint a Kit. a szükségesség-arányosság követelményének figyelmen kívül hagyásával csökkentette a pihenőidő és a szabadságok mértékét.
- [92] A Kit. a korábbi, a kormánytisztviselőkre irányadó szabályokhoz képest több változást is hozott. Egyfelől valóban csökkentette a főszabály szerint járó szabadságok mértékét, viszont a gyermekek után járó pótszabadság mértékét növelte (és az igénybevitelhez szükséges korhatárt a gyermek 16. életévéről a 18. életévére emelte), emellett pedig bevezette az első házasságkötés esetén járó, valamint az unoka születésekor járó pótszabadság

intézményét. További változás, hogy az általános napi, illetve heti munkarendet megszüntette, és annak megállapítását a munkáltató jogkörébe utalta, de a törvényi kereteket megszabta (lásd pl. Kit. 119. § vagy épp 121. §). A fentiek mellett a Kit. bevezette az otthoni munkavégzés fogalmát, és meghatározta annak törvényi kereteit is.

- [93] 5.1. Az Alkotmánybíróság jelen indítvány-elem vizsgálata során elsőként röviden áttekintette az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével összefüggő gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a XVII. cikk alkotmányos tartalmával, és ezen döntéseiben rögzítette annak garanciális elemeit.
- [94] Az Alkotmánybíróság a 3341/2017. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése – az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséhez igen hasonlóan – a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz, továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ezek jogosultja mindenki, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról (ún. függő munka). Értelemszerűen nem illetheti meg ez a jog a munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban nem állókat (mint pl. a vállalkozók vagy szabad foglalkozásúak), hiszen ők maguk döntenek el, mások hozzájárulása nélkül, mikor pihennek, és mikor dolgoznak. Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi.” {3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]}
- [95] Az Alkotmánybíróság a 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában azt is megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése alapvető jogként biztosítja a pihenéshez való jogot, amelyen belül – az Mt. fogalomhasználatához hasonlóan – megkülönbözteti a napi és heti pihenőidőhöz való jogot. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése jogosultságról szól, melynek tartalmát törvény állapítja meg, de annak lényeges tartalma az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jogból következik, amelyet az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kifejezetten megerősít a munkavállalók tekintetében: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.” A pihenéshez való jog biztosítása elengedhetetlen az egészséget tiszteletben tartó munkafeltételek garantálásához, mert az a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlását, a munkavállaló testi és lelki regenerálódását biztosítja {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [96] A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára. A jogosultság feltételei és annak pontos mértéke nem az Alaptörvényből következik, de az következik az Alaptörvényből, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, mivel azok rendeltetése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két munkavégzés közötti regenerálódást biztosítja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést kívánja ellensúlyozni. A napi és heti pihenőidőhöz való jog azonban nem korlátozhatatlan alapjog, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [48]–[49]}. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése 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. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [22]}

- [97] 5.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alábbiakat hangsúlyozza. A törvényhozó hatalomnak lehetősége van az egyes jogállási törvény átfogó felülvizsgálatára és újra szabályozására. Ennek keretében pedig a munkaidő, pihenőidő, szabadságok mértékét, kiadásának rendjét és az ezekkel összefüggő valamennyi egyéb szabály megváltoztatásához is joga van. Az újonnan kialakított szabály alkotmányosságának megítélése során azonban soha nem annak lesz döntő jelentősége, hogy a korábbi vonatkozó szabályozáshoz képest az új törvényi rendelkezések milyen irányú változást eredményeztek. Nem lesz eleve alkotmányos ugyanis egy a munkavállalóra nézve pozitív irányú változás, és nem lesz feltétlenül alaptörvény-ellenes egy a munkavállaló jogaira nézve szűkítő jellegű módosítás sem. Az új szabályozást mindig a maga egészében, és önállóságában kell vizsgálni, és ez alapján dönteni annak alkotmányosságáról.
- [98] Az indítványozók beadványukban az új szabályozás alaptörvény-ellenességét abban látták, hogy a Kit. új – kapcsolódó – szabályozása negatív irányú változást hozott a korábbi szabályozáshoz képest, és a garanciális szabályokat nem figyelembe véve megsértette a szükségességi-arányossági szabályokat.
- [99] Az Alkotmánybíróság az előző pontban felvázolt alkotmánybírói gyakorlat és a korábban írt szempontok alapján úgy ítélte meg, hogy a Kit. által kialakított szabályozás megfelel az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben meghatározott garanciális szabályoknak, és az igazodik a Kit. által meghatározott új jogállási szabályokhoz. Összességében nem csökkenti szükségtelen és aránytalan mértékben a pihenő időhöz való jogot, hiszen bár rugalmasabb szabályozást tesz lehetővé, de megfelelő garanciális szabályokat kapcsol a munkavállaló jogainak biztosításához is. A Kit. a kormánytisztviselőknek járó szabadságok rendszerét is átalakítja, és bizonyos esetekben a kialakított új szabályozás a korábbi szabadságok számának csökkenésével is együtt jár, ez azonban önmagában nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, mivel a szabályozás egészét nézve a kormánytisztviselők Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdéséből fakadó jogai nem csorbultak, a Kit. biztosítja azokat a garanciális elemeket, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatából is következnek.
- [100] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kit. támadott 119. § (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését.
- [101] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott törvények egyes konkrét rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét állító indítványelemet elutasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: II/817/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3117/2021. (IV. 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 Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.973/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A magánszemély indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.973/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták.
- [2] 1.1. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az indítványozókat a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala PE-06/ERDŐ/1990-14/2019. és PE-06/ERDŐ/1990-15/2019. számú határozataival felszólította, hogy a tulajdonukban álló erdőrészletet adják használatba. Az indítványozók a döntésekkel szemben fellebbezéssel éltek, melyek eredményeként a másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal a határozatokat a PE/FE/1065/2/2019. számú határozatával megsemmisítette. A másodfokú hatóság indokolása szerint az erdőgazdálkodó törléséről szóló határozat még nem volt jogerős, ezáltal az erdőrészletnek van jogszerű erdőgazdálkodója, ami miatt a tulajdonosok felszólítása nem volt megalapozott.
- [3] Az indítványozók a másodfokú határozattal szemben keresetet nyújtottak be, melyben a határozat megváltoztatása útján kérték kötelezni a hatóságot a felmerült banki és levelezési költségeik megtérítésére. Ezen felül kérték annak megállapítását, hogy a másodfokú hatóság túllépte az előírt ügyintézési határidő kétszeresét. Azt is sérelmezték, hogy a másodfokú hatóság nem biztosította számukra valamennyi irat megismerését. A keresetet a bíróság elutasította. Indokolása szerint azt a költséget, amelyet a törvény nem telepít máshová, annak kell viselnie, aki azt ténylegesen kifizette, kifizetésére kötelezettséget vállalt vagy akit erre a jogszabály kötelez. Az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatban a bíróság azt állapította meg, hogy a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének megállapítására irányuló kereseti kérelem előterjesztésére jelen ügyben nem volt lehetőség. Ennek oka, hogy a perben a másodfokú hatóság megsemmisítéséről rendelkező határozatára tekintettel nem volt szükség a felperes indítványozók jogainak megóvására, ráadásul attól sem voltak elzárva az indítványozók, hogy a határozat megváltoztatását, megsemmisítését vagy a hatóság új eljárásra kötelezését kérik. A bíróság azt is megállapította, hogy az indítványozók számára az eljárás során az iratbetekintési jog biztosítva volt.
- [4] 1.2. Az indítványozók az ítélettel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszukban előadták, hogy álláspontjuk szerint Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.973/2019/13. számú ítélete ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [5] Az indítványozók a pertörténetet részletesen bemutatva világítottak rá arra, hogy álláspontjuk szerint az eljárás mely pontjain érte őket sérelem, így részletesen kifejtve az ügy ténybeli alapjaival kapcsolatos álláspontjukat.
- [6] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látják, hogy a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság sérelmét okozta az, hogy az eljárás során kért iratmásolatokat nem postázták számukra, az eljárás megindításáról pedig nem értesítették őket, ezek fényében nem érvényesült a közigazgatás joghoz kötöttsége.
- [7] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét abban vélik felfedezni az indítványozók, hogy ügyüket a hatóságok részleghajlással és határidő túllépéssel intézték, indokolásuk pedig jogszabálysértő. Ebben a körben részletesen kifejtették azon ténybeli aggályaikat, amelyeket szerintük az iratok megküldésével tisztázni lehetne.

- [8] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmével kapcsolatban [ehhez kapcsolva az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog sérelmét is] arra hivatkoztak, hogy nem igaz a bíróság azon megállapítása, miszerint állításaik igazolására nem terjesztettek elő bizonyítási indítványt. Állításuk szerint ezzel szemben több indítványt is előterjesztettek, melyekre nem kaptak választ. Ebben a körben is sérelmezték az iratok hiteles másolata megküldésének elmaradását.
- [9] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat két további beadványukban kiegészítették, melyekben újabb ténybeli alapokat közöltek, ismételten sérelmezték az iratmásolatok kiadásának elmaradását és utaltak rá, hogy iratellenes döntés esetén az eljárás nem lehet tisztességes.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [11] 2.1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjára (Abtv. 27. §) alapították. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozók a sérelmezett bírói döntés kézhezvételét követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére vonatkozó elemet leszámítva tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban megjelölt B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a kellő felkészülési idő hiányára, illetve a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára tekintettel alapítható alkotmányjogi panasz [pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91]; 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]], ami jelen ügyben nem teljesült, így ez az indítványi elem nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontja előírásának.
- [12] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozók szerint vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [13] 2.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az indítvány egyik indítványi elemet tekintve sem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók nem adtak elő olyan indokolást, mely alkotmányjogilag értékelhető módon támasztotta volna alá a támadott bírói döntés vélt hibái és az Alaptörvényben biztosított jogaik vélt sérelme közötti összefüggést. Részletes és minden ténybeli alapra kiterjedő indítványukban előadott indokolásuk tulajdonképpen csak annak állítására szorítkozik, hogy szerintük a bíróság és a hatóságok több jogsértést is elkövettek, ezeket az állításokat szakjogi érveléssel igyekeztek alátámasztani. Azt azonban egyáltalán nem fejtették ki, hogy ezen vélt sérelmek egyúttal miért okozzák a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét is. Az indítványozók valójában csak a bíróság törvényértelmezését vitatták. Mindezekre tekintettel indítványuk nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontjában megfogalmazott indokolási kötelezettség követelményének.
- [14] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1305/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3118/2021. (IV. 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 Bfv.II.1343/2019/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Karsai Dániel András ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és abban kérte a Mosonmagyaróvári Járásbíróság B.12/2017/29. számú ítélete, a Győri Törvényszék 4.Bf.130/2018/9. számú végzése és a Kúria Bfv.II.1343/2019/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint a támadott bírósági határozatok ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai közül az indokolt bírói döntéshez való jogból és a bírói pártatlanság követelményéből, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság vélelméből fakadó követelményekkel.
- [2] Az alkotmányjogi panasz előzményeit érintően az indítvány rögzíti, hogy a Mosonmagyaróvári Járásbíróság támadott határozatában megállapította az indítványozó bűnösségét társtettesként, folytatólagosan elkövetett sikkasztás bűntettében [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 372. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pont *bc*) alpont, (5) bekezdés *b*) pont]. Ezért az indítványozót mint I. rendű vádlottat 2 év szabadságvesztésre és 100 napi tétel pénzbüntetésre, míg az indítványozó házastársát mint II. rendű vádlottat 1 év 6 hónap szabadságvesztésre és 100 napi tétel pénzbüntetésre ítélte. A kiszabott szabadságvesztés végrehajtását az elsőfokú bíróság az indítványozó vonatkozásában 5 év, a II. rendű vádlott vonatkozásában 3 év próbaidőre felfüggesztette.
- [3] Az indítványozó kifogása szerint az elsőfokú ítélet indokolásából nem derül ki egyértelműen, hogy a bíróság mi alapján állapította meg az indítványozó bűnösségét, illetve, hogy mi alapján nem fogadta el a védelem által előadott és az indítványban részletesen bemutatott érveket. Álláspontjának indokaként nevesíti az indítványozó, hogy az ítélet hivatkozik ugyan a tanúvallomásokra, ám az indokolásban nem ad számot arról, hogy melyik tanúvallomással melyik tényállási elem volt alátámasztható. További indokként utal arra is, hogy az indítványozó észrevételeit és vallomásait sem rögzíti az ítélet indokolása kell részletességgel.
- [4] A fellebbezések nyomán eljáró Győri Törvényszék mint másodfokú bíróság 2019. június 20-án hozott 4.Bf.130/2018/9. számú végzésével az elsőfokú ítéletet mindkét vádlott vonatkozásában helybenhagyta azzal, hogy felhívta a magánfelet: polgári jogi igénye megítélésére tekintettel két hónapon belül igazolja végrehajtás kérését a Mosonmagyaróvári Járásbíróság előtt.
- [5] A másodfokú ítélet ellen az indítványozó jogi képviselője felülvizsgálati indítványt terjesztett elő, amelyben hivatkozott az elsőfokú bíróság ítélete ellen bejelentett fellebbezésben kifogásoltakra, így arra, hogy a járásbíróság nem teljesítette megfelelő módon az indokolási kötelezettségét. A Kúria a felülvizsgálati indítványt nem találta megalapozottnak, ezért az elsőfokú bíróság ítéletét és a másodfokú bíróság végzését hatályában fenntartotta. Az indítványozó alkotmányjogi panasz beadványban előadott kifogása szerint a Kúria kizárólag azt vizsgálta, hogy sértett-e eljárásjogi szabályt a törvényszék, amikor a vádlottak távollétében hozta meg döntését, azt ugyanakkor nem értékelte, amit az elsőfokú bíróság ítéletével összefüggésben, az indokolás hiányosságai tekintetében az indítványozó előadott.
- [6] A bírói döntések alaptörvény-ellenességének indokai körében az indítványozó a 25/2013. (X. 4.) AB határozatra hivatkozással rámutatott, hogy a büntetőjogi szankciórendszer megtorló és a terhelt alkotmányos alapjogait súlyosan korlátozó jellege miatt az Alkotmánybíróság korábban arra a felismerésre jutott, hogy a bírói döntés jogerejének tisztelete semmiképpen nem élvezhet előnyt az anyagi igazság érvényesülésével szemben.

- [7] A tisztességes eljáráshoz való jog és annak részjogosítványai, az indokolt bírói döntéshez való jog és a pártatlanság követelménye, továbbá az ártatlanság védelme alkotmányos tartalmának, és a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatnak az ismertetését követően az indítványozó a támadott bírósági határozatok alaptörvényellenességét érintően az alábbiakat adta elő. Előre bocsátotta, hogy a prejudikáció tilalma és a megalapozott bizonyítás kötelezettsége az ártatlanság védelmének a központi eleme, az elfogulatlanság pedig a pártatlanságé, ugyanakkor az indítványozó szerint ezen követelmények teljes elhatárolása nem lehetséges.
- [8] Az indítványozó szerint a vele szemben folytatott eljárásban az a körülmény, hogy a bíróságok kezdettől fogva a bűnösségét védelmezték, szoros összefüggésben áll a pártatlanság követelményével. Az indítványozó érdemi védekezését a bűnösség védelme folyamatosan akadályozta. A bírósági eljárás pedig azért nem volt pártatlan, mert „nem a tényállás valóságú megállapítására törekvés, hanem a vád tényállásának bizonyítása érvényesült” (indítvány 19. oldal). Az elsőfokú bíróság a vádlott terhére eső körülmények mentén vizsgálta a bizonyítékokat, és figyelmen kívül hagyta az indítványozó védekezésében előadottakat, mellőzte az ellentmondásos szempontok értékelését és nem foglalkozott a bizonyítékok ellentmondásosságával. Az elsőfokú ítélet ennek folytán nem a bizonyítékok értékeléséről ad számot, hanem csupán azok felsorolásáról. Rámutatott az indítványozó, hogy ha a bíróság az eljárás során teljes mértékben mellőzi a védelem által előadott érvek és bizonyítékok mérlegelését, ahogyan jelen ügyben is történt, az az objektív igazság megállapítására irányuló törekvés hiányát jelzi, amely esetben pedig a pártatlanság sérelmét kell megállapítani.
- [9] A konkrét esetben továbbá az indítványozó szerint az elsőfokú bíróság által megállapított és a felülbírálati bírói fórumok által nem megkérdőjelezett tényállás, valamint a bírósági határozatokban szereplő indokolások nem hozhatók egymással összefüggésbe, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a bíróságok az indokolási kötelezettségüknek nem tettek eleget. Már az elsőfokú bíróság ítéletének az indokolásából sem lehet megállapítani az indítványozó szerint, hogy mi alapján állapította meg az indítványozó bűnösségét. Nem ad számot arról, hogy melyik tanúvallomás melyik tényállási elemet támasztja alá. Az indokolás ezen hiányosságát a felülbírálati fórumok sem orvosolták, holott az eljárás hiányosságaira az indítványozó igyekezett rámutatni. Az indítványozó szerint a bíróságoknak a bizonyítás során a vádlottak vallomásaiból kellett volna kiindulni, és azokat kellett volna összevetni az egyéb bizonyítékokkal. Ennek eredményeként kerülhetett volna a bíróság olyan helyzetbe, hogy megalapozott tényállást állapítson meg. Mivel azonban az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták az indítványozó által felvetett konkrét, releváns és fontos kérdéseket, nem teljesítették indokolási kötelezettségüket.
- [10] Az indokolási kötelezettséget érintően a bíróság által tanúsított mulasztás az indítványozó álláspontja szerint a bíróság elfogulatlanságának a hiányát igazolja, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését érintően így okozott sérelem a pártatlanság követelménye és az ártatlanság védelme megsértésének a megállapítását is lehetővé teszi. Az indítványozó álláspontja értelmében a támadott bírósági határozatok vonatkozásában az indokolási kötelezettség teljesítésének hiánya tehát az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljárás olyan mértékű sérelmét eredményezte, amivel összefüggésben megállapíthatóvá válik a pártatlanság követelményének és az ártatlanság védelmének a megsértése is.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát [Abtv. 56. § (3) bekezdés].
- [12] A befogadhatóság feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány az alábbiak szerint nem befogadható.
- [13] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panaszt az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen lehet előterjeszteni. A jelen indítvány alapjául szolgáló bírósági eljárás a Kúria határozatával zárult, és az indítványozó az alkotmányjogi panaszát ezen kúriai határozat meghozatalát követően terjesztette elő. Ennek következtében a jelen ügyben a Kúria Bfv.II.1343/2019/6. számú végzése minősül a bírósági eljárást befejező, így az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében a panaszeljáráásban vizsgálható döntésnek.
- [14] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő a fentiekre figyelemmel a bírósági eljárást befejező döntés, vagyis a Kúria határozatát érintően volt vizsgálendő. Jelen ügyben a Kúria végzésének

a kézhezvételét igazoló dokumentum nem állt rendelkezésre. Tekintettel azonban arra, hogy a végzés 2020. március 10-én kelt, és az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2020. április 30-án terjesztette elő, a határidő kétséget kizáróan megtartottnak tekinthető.

- [15] Az indítványozó jogi képviselője eljárási jogosultságát az indítványhoz csatolt meghatalmazással megfelelően igazolta, így az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (6) bekezdése szerinti előírásnak is megfelelt.
- [16] Részben tesz eleget ugyanakkor az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében a határozott kérelemmel összefüggésben rögzített feltételeknek. Megjelöli ugyanis az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 27. § (1) bekezdés], az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (2) bekezdés]. Meghatározza továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő konkrét bírósági határozatokat, valamint kifejezett kérelmet fogalmaz meg a megsemmisítésükre. Szintén jelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványait érintően, azt ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében foglalt ártatlanság véelme kapcsán egyáltalán nem határozza meg. Az indítványozó kifejtette ugyan ezen alaptörvényi rendelkezés alkotmányos tartalmát, de nem adott elő indokolást arra vonatkozóan, hogy a sérelem a konkrét ügyben támadott határozat vonatkozásában miből fakad. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ezen indokolás hiányában az indítványi elem nem alkalmas érdemi elbírálásra {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [19]; 3231/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}. Erre tekintettel az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében foglalt ártatlanság véelme megsértését az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta.
- [17] 3. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja továbbá az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen az Abtv. 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket. Ezeket a feltételeket vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [18] Az indítvány eleget tesz az Abtv. 27. § (1) bekezdéséből fakadó kritériumoknak, mivel az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. A támadott döntéseket érintően továbbá az indítványozó alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosultnak tekinthető, és figyelemmel arra, hogy a megsemmisíteni kért bírósági határozatok alapjául szolgáló büntetőeljárásnak terheltje volt, nyilvánvalóan érintett is.
- [19] 4. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának az is feltétele, hogy az indítvány a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [20] Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], megerősítette például: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [21] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog és annak részjogosítványai, az indokolt bírói döntéshez való jog és a pártatlanság követelménye megsértését egyaránt a támadott bírósági határozatok indokolásának a hiányosságaiból vezette le. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság által megállapított és a felülbírálati bírói fórumok által nem megkérdőjelezett tényállás, valamint a bírósági határozatokban szereplő indokolások nem hozhatók egymással összefüggésbe. Már az elsőfokú bíróság ítéletének az indokolásából sem derül ki ugyanis az indítványozó szerint, hogy mi alapján állapította meg az indítványozó bűnösségét. Nem ad számot arról, hogy melyik tanúvallomás melyik tényállási elemet támasztja alá. Az indokolás ezen hiányosságát a felülbírálati fórumok sem orvosolták, holott az eljárás hiányosságaira az indítványozó igyekezett rámutatni. Az indokolás hiányosságai az indítványozó szerint arra vezethetők vissza, hogy az elsőfokú bíróság a vádlott terhére eső körülmények mentén vizsgálta a bizonyítékokat, és figyelmen kívül hagyta az indítványozó védekezésében előadottakat, mellőzte az ellentmondásos szempontok értékelését és nem foglalkozott a bizonyítékok

ellentmondásosságával. Az elsőfokú ítélet ennek folytán nem a bizonyítékok értékeléséről ad számot, hanem csupán azok felsorolásáról.

- [22] Az indítványozó kifogásai kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a felek kérelmeire, észrevételeire adott bírósági indokolás kérdését a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte (Indokolás [21]). Döntésében – figyelembe véve a releváns európai emberi jogi elveket is – kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez való jogot, és meghatározta annak minimális tartalmát (Indokolás [33]–[34]). Mind-ebből az is következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta és megválaszolta {3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]; 3187/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [10]; 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [10]}, így az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.
- [23] A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság jelen ügyben a következőket hangsúlyozza.
- [24] A tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgggal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ezen követelmény érvényesülését érintően ugyanakkor az Alkotmánybíróság a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Így nem értékeli, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, és az abból levont következtetés megalapozott-e.
- [25] A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {elsőként lásd: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12] és 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; megerősítette például: 3129/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [5]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ekként a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel {3250/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]; 3239/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [14]; 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [16]; 3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [41]}. A bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során a bíróságok, végső soron a Kúria feladata {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [26] Következtes továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}.
- [27] Mindezen követelményeket és szempontokat szem előtt tartva az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó által előadott érvek alapján nem merül fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége. Az indítványozó azon legfőbb kifogásának a vizsgálatára ugyanis, miszerint a bíróságok által megállapított tényállás nem áll összhangban a bírósági határozatok indokolásával, az Alkotmánybíróságnak az indokolt bírói döntéshez való jog sérelméből kiindulva a fent kifejtettek értelmében nem volt lehetősége. Ugyanígy nem vizsgálhatta az Alkotmánybíróság az indítványozó azon kifogását, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének az indokolásából nem derül ki, pontosan mely bizonyítékok alapján állapította meg az egyes vádpontokban a bűnösséget.
- [28] Tekintettel továbbá arra, hogy az indítványozó a pártatlanság követelményének a megsértését is a támadott bírósági határozatok indokolásának a hiányosságaiból és ellentmondásaiból vezette le, érvei ezen részjogosítvány vonatkozásában sem alapozták meg az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát. A pártatlanság követelményének sérelmével összefüggő érvek ugyanis önmagukban nem vetettek fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, és nem támasztották alá a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét sem.

[29] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az nem felel meg az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával szemben támasztott követelményeknek, és az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontjaira figyelemmel, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/815/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3119/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Kúria Bfv.II.1.379/2019/28. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdés alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] A Nyíregyházi Törvényszék 2018. július 20-án kelt 2.B.95/2016/42. számú ítéletével az indítványozót mint I. rendű terheltet bűnösnek mondta ki társtettesként elkövetett emberölés büntetében [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 160. § (1) bekezdés (2) bekezdés d) pont], valamint társtettesként elkövetett testi sértés büntetének kísérletében [Btk. 164. § (1) és (3) bekezdés]. Ezért az indítványozót az elsőfokú bíróság – halmazati büntetesként mint többszörös visszaesőt – 20 év szabadságvesztésre és 10 év közügyektől eltiltásra ítélte.
- [3] A Debreceni Ítéltábla 2019. május 14-én jogerős Bf.IV.668/2018/56. számú ítéletével a terheltek társtettesként elkövetett emberölés büntetéként minősülő cselekményét a Btk. 160. § (1) bekezdése szerint minősítette. Az indítványozó büntetését 15 év szabadságvesztésre mérsékelte.
- [4] A Kúria 2020. június 2-án kelt ítéletében az első- és a másodfokú ítéletet az indítványozó tekintetében megváltoztatta úgy, hogy az élet elleni bűncselekményt társtettesként elkövetett emberölés büntetének [Btk. 160. § (1) bekezdés, (2) bekezdés d) pont] minősítette és szabadságvesztésének tartamát 17 évre súlyosította.
- [5] Az indítványozó 2020. július 9-én postára adta az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságnak címezve.
- [6] Az indítványozó panaszát a Kúria ítélete ellen nyújtotta be, de az egész ellene lefolytatott büntetőeljárást kifogásolja. Álláspontja szerint a bíróságok megsértették az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdését, a XV. cikk (1) és (2) bekezdését, a XXVIII. cikk (1), (2) és (3) bekezdését, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 1. bekezdésében, valamint 3. bekezdés a, c, d pontjaiban foglalt tisztességes tárgyaláshoz és védelemhez való jogait, illetve az ártatlanság védelmét. Indokolásként azt adta elő, hogy az igazságügyi elmeorvos-szakértő kirendelésére és az életben maradt sértett tanúkénti meghallgatására vonatkozó indítványait az elsőfokú bíróság elutasította, továbbá a bizonyítékokat az ártatlanság védelmének figyelmen kívül hagyásával elfogultan mérlegelve állapította meg a tényállást. Álláspontja szerint a másodfokú bíróság nem volt pártatlan, mert ugyanezen bíróság már eljáró letartóztatásának fenntartásával kapcsolatban is. A Kúria pedig a fegyveregyenlőséget sértette meg azzal, hogy írásbeli kérelme ellenére nem tárgyaláson, hanem tanácsulésen döntött ügyében.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát [Abtv. 56. § (3) bekezdés].
- [8] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Kúria támadott végzésének átvételére vonatkozó vétív az elsőfokú bíróság tájékoztatása szerint nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a Kúria támadott határozatának kelte 2020. június 2. és az alkotmányjogi panasz postára adásának napja 2020. július 9., így az alkotmányjogi panaszt határidőben nyújtották be.
- [9] A panasz részben eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi

rendelkezést [Abtv. 27. § (1) bekezdés], a támadott bírósági határozatok megjelölését, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdést, a XV. cikk (1) és (2) bekezdést, a XXVIII. cikk (1), (2), (3) bekezdést], valamint indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz továbbá abban a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat. Az Alkotmánybíróság szerint továbbá az indítványozó, mint az alkotmányjogi panasznak alapul szolgáló büntetőeljárás terheltje, értelemszerűen jogosultnak és érintettnek minősül, és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [10] Az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés, a XV. cikk (1) és (2) bekezdés tekintetében. Az indítványozó alkotmányjogi panasza ezért ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya [pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. bekezdését, valamint a 3. bekezdés a, c, d, pontjait megsértette. Az Alkotmánybíróság az e körben előadott hivatkozásokat nem tekintette önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemeknek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján ugyanis kizárólag jogszabály (és nem bírói ítélet) nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálata kérhető, és az is csak az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör által, és nem alkotmányjogi panasz keretében [3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [22]]. Nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. § (1) bekezdésre alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára [3258/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [16]; 3203/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [12] 3. Az Abtv. 29. § a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát és a XXVIII. cikk (2) bekezdés szerinti ártatlanság védelmét, valamint a XXVIII. cikk (3) bekezdésben rögzített védelemhez való jogát azáltal, hogy igazságügyi elmeorvos-szakértő kirendelésére és az egyik sértett tanúként történő meghallgatására vonatkozó indítványát elutasították.
- [14] Az indítványozó kifogásai nem az ártatlanság védelmének, illetve a védelemhez való jogának alkotmányos sérelmét valószínűsítik, hanem a számára kedvezőtlen bírósági döntés törvényességi kritikáját tartalmazzák, amelyet az eljárás során előterjesztett fellebbezése és felülvizsgálati indítványa kapcsán a bíróságok már megvizsgáltak [lásd: másodfokú ítélet 4. oldal 3. bekezdéstől kezdve az 5. oldal 1. bekezdésig, kúriai ítélet, Indokolás [87]–[88]]. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utal arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]]. Mindezek következtében az indítványozónak a bizonyítással kapcsolatos ezen kifogásai nem támasztják alá a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint a másodfokú bíróság nem volt pártatlannak tekinthető, mivel olyan bíró döntött az ügyében, aki letartóztatásának fenntartásáról szóló döntést is hozta és ezzel megsértette a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelményt. A Kúria ítéletében rögzítette, hogy – az Alkotmánybíróság értelmezésével összhangban – mivel a másodfokú ügydöntő határozat meghozatalában részt vett bíró nem a vádemelést megelőzően, hanem az eljárás ugyanazon szakaszában járt el az indítványozó letartóztatása ügyében, így a kizárási ok nem áll fenn [lásd: kúriai ítélet, Indokolás [93]]. Az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy a kizárási okra vonatkozó alkotmányos követelmények csak arra vonatkoznak, ha ugyanaz

a bírő különböző eljárási szakaszokban hoz bírői döntést. Azonos eljárási szakaszokban hozott döntésekre, az azonos eljárási szakaszban hozott különböző határozatok felülbírálatára nem vonatkozik. Az azonos eljárási szakaszban hozott döntések az eljáró bírő vagy bírői tanács összetétele szempontjából nem hozhatók összefüggésbe a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal {3342/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [45]; 3096/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek következtében az indítványozónak a pártatlanság sérelmére vonatkozó kifogása nem veti fel az alaptörvény-ellenesség kételyét.

- [16] Az indítványozó a felülvizsgálati eljárást abban a tekintetben is támadta, hogy a tisztességes eljárás részelemét képező fegyveregyenlőség jogosítványát a Kúria megsértette azáltal, hogy terhelt írásbeli kérése ellenére nem nyilvános ülésen, hanem tanácsülésen döntött. A Kúria erre vonatkozóan részletes indokolást adott arra nézve, hogy az ülésre olyan időszakban került sor, amikor a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet volt hatályban, amely büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény egyes rendelkezéseinek alkalmazását felfüggesztette, illetve eltérő rendelkezéseket írt elő. Ezért került sor arra, hogy az indítványozó védője érdemi észrevételeit írásban terjeszthette elő (kúriai ítélet, Indokolás [48]–[51]).
- [17] Az Alkotmánybíróság mindezen tények és indokok áttekintése, illetve mérlegelése alapján azt állapította meg, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszja nem tartalmaz olyan érvet, amely az ügyben hozott bírői döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenességet vetne fel, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést alapozna meg.
- [18] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1211/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3120/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013. évi CCXL. törvény 436. § (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla 5.Bpkf.316/2019/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdés 27. § (1) bekezdés alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] A Tolna Megyei Bíróság 2011. március 17-én kihirdetett 5.B.95/2009/92. számú – a Pécsi Ítéltábla Bf.II.190/2011/17. számú ítéletével 2011. október 21-én jogerőre emelkedett – határozatával az indítványozót emberölés büntette és más bűncselekmények miatt halmazati büntetésként 20 év fegyház fokozatban végrehajtandó szabadságvesztésre és 10 év közügyektől eltiltásra ítélte.
- [3] Az indítványozót még a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) alapján ítélték el, amely nem írta elő, hogy a bíróság rendelkezék ítéletében a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjáról, mivel azt maga a régi Btk. 47. § (2) bekezdése meghatározta. Később a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 38. § (1) bekezdése azonban előírta, hogy a határozott ideig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén a bíróság ügydöntő határozatában megállapítja a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját. Amennyiben az alapügyben eljáró bíróság a törvény kötelező rendelkezése ellenére nem, vagy nem törvényesen rendelkezett a feltételes szabadságról, akkor a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 671. § 4. pontjában meghatározott egyszerűsített felülvizsgálati eljárás lefolytatására van lehetőség.
- [4] A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 436. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a régi Btk. alkalmazásával szabadságvesztésre ítélt a 2013. június 30-án hatályban volt régi Btk. rendelkezései szerint bocsátható feltételes szabadságra.
- [5] Az indítványozó egyszerűsített felülvizsgálati eljárást kezdeményezett a Szekszárdi Törvényszéknél arra hivatkozással, hogy a vele szemben szabadságvesztés kiszabó 2011. október 21-én jogerőre emelkedett ítélet nem tartalmaz a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezést. Sérelmezte továbbá, hogy a Bv. tv. támadott rendelkezése diszkriminatív, mert álláspontja szerint feltételes szabadságra bocsátására az új Btk. kedvezőbb rendelkezései vonatkoznak. Ezt a következtetést a Btk. időbeli hatályánál rögzített rendelkezésekből vonta le, mert szerinte a büntetőügyben az elbíráláskori, kedvezőbb törvényi rendelkezést kell alkalmazni.
- [6] A Szekszárdi Törvényszék 2019. október 29-én kelt 5.Bpk.159/2019/19/2. számú végzésével a felülvizsgálati eljárásra irányuló indítványt elutasította azzal, hogy a régi Btk. hatálya alá eső elítélésről szóló bírósági határozatban nem kellett rendelkezni a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjáról, így az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló bírói mulasztás nem áll fenn. A bíróság megjegyezte, hogy az indítványozó valójában nem az alapügyben eljáró bíróság határozatát, hanem a törvény rendelkezését támadja.
- [7] A Pécsi Ítéltábla mint másodfokú bíróság a 2019. december 19-én kelt Bpkf.II.316/2019/6. számú határozatával az elsőfokú végzést helybenhagyta.

- [8] 2. Az indítványozó 2020. február 19-én alkotmányjogi panasszal fordult közvetlenül az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság felhívására panaszát 2020. augusztus 7-én érkezett beadványában kiegészítette.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Bv. tv. 436. § (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint ez a törvényi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal, valamint sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben és a XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt jogait.
- [10] Az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdés alapján kérte a Szekszárdi Törvényszék 5.Bpk.159/2019/19/2. számú, valamint a Pécsi Ítéltábla 5.Bpkf.II.316/2019/6. számú végzéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó indokolása szerint a támadott határozatok sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésben, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt jogait.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát [Abtv. 56. § (3) bekezdés].
- [12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Pécsi Ítéltábla, mint másodfokú bíróság támadott végzésének átvételére vonatkozó vétív nem áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a másodfokú határozat kelte 2019. december 19. napja, míg az alkotmányjogi panasznak az Alkotmánybíróság által történt érkeztetésének napja 2020. február 19., így az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az ítélet kézbesítésének időigényére is – határidőben benyújtottnak tekinti.
- [13] A panasz részben eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [az Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés], a támadott jogszabályi rendelkezést [Bv. tv. 436. § (2) bekezdés], a bírósági határozatok megjelölését (5.Bpk.159/2019/19/2. számú és 5.Bpkf.316/2019/6. számú végzéseket), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdést, XXIV. cikk (1) bekezdést, a XXVIII. cikk (1) bekezdést]. A panasz indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések és a támadott jogszabályi rendelkezés miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz továbbá abban a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Bv. tv. 436. § (2) bekezdés és a támadott bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó, mint az alkotmányjogi panasznak alapul szolgáló büntetőeljárás terheltje, értelemszerűen jogosultnak és érintettnek minősül, és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [14] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló indítványában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére is hivatkozott. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot rögzíti, vagyis a közigazgatási hatóságok eljárásának alkotmányossági mércéjét határozza meg. A panasznak alapul szolgáló ügyben nem közigazgatási hatóságok, hanem a bíróságok jártak el, ezért az Alaptörvény e rendelkezése a jelen esetben nem alkalmazható {legutóbb például: 3444/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [23]}.
- [15] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdés és az Abtv. 27. § (1) bekezdés szerinti indítványában egyaránt hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésre, de alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem fűzött hozzá. Az indítványozó alkotmányjogi panasza ezért ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b* pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya {pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [16] 4. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

- [17] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti indítványában azzal érvelt, hogy a jogalkotó a Bv. tv. 436. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel megakadályozta, hogy a régi Btk.-n alapuló jogerős elítélését követően hatályba lépett Btk.-nak a feltételes szabadságra bocsátás kezdő időpontjára vonatkozó kedvezőbb szabályait az ügyében alkalmazzák. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló indítványában szintén ebből az érvelésből kiindulva úgy vélte, hogy vele szemben egyszerűsített felülvizsgálati indítványának az elutasításával a bíróságok hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak.
- [18] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a XV. cikk (1) bekezdése a közhatalmat gyakorlók számára azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, hogy valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék {például: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza, amely tiltja az ebben a bekezdésben felsorolt tulajdonságok alapján történő különbségtételt elsősorban az alapjogok tekintetében, illetve az egész jogrendszerre kiterjesztve {például: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]–[29]}.
- [19] Az indítványozó az egymással összehasonlítható jogalanyok csoportjaként mindkét jogalapon benyújtott indítványában egyaránt az elítélte körét jelölte meg. Álláspontja szerint azért kell a Btk.-t feltételes szabadságra bocsátásának elbírálásakor alkalmazni, mert mindkét törvénykönyv időbeli hatályánál szerepel az az általános elv, amelynek alapján, ha a cselekmény elbírálásakor a hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni.
- [20] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az indítványozó a homogén csoportképző ismérvet mindkét indítványában tévesen állapította meg. A két büntető törvénykönyv a kedvezményeszabályok tekintetében lényeges eltéréseket tartalmaz a jogalkotó által alkalmazott jogpolitikai megfontolások alapján. Az Alkotmánybíróság korábban már rögzítette, hogy nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat {legutóbb pl. 21/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}.
- [21] Az indítványozó a büntető törvénykönyvek közötti eltérést kifogásolja, továbbá tévesen értelmezi a büntető törvénykönyv időbeli hatályán belül a visszaható hatályról szóló rendelkezést. Abban ugyanis nem a kedvezményeszabályokról, hanem magának a bűncselekménynek az enyhébb megítéléséről van szó. A feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatos rendelkezések és az arra vonatkozó eljárások nem a bűnösség kérdését rendezik, hanem egy kedvezményeszabályt tartalmaznak, amely a mindenkori büntetőpolitikától függ.
- [22] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért a régi Btk. és a Btk. hatálya alá tartozó elítéltek nem vonhatók ugyanabba a csoportba a különbségtétel vizsgálatakor. Ennek következtében az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt vizsgálati feltételei nem állnak fenn.
- [23] Az Alkotmánybíróság mindezen tények és indokok áttekintése, illetve mérlegelése alapján azt állapította meg, hogy az indítványozónak az Abtv. 26. § (1) bekezdésén, illetve az Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz nem tartalmaz olyan érvet, amely a Bv. tv. 436. § (2) bekezdés alaptörvény-ellenességét, illetve az ügyben hozott bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenességet vetne fel, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést alapozna meg.
- [24] 5. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/395/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3121/2021. (IV. 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 Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A gazdasági társaság indítványozó jogi képviselője (dr. Asztalos Dóra Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Kúria Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítélete ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése, a B) cikk (1) bekezdése és az M) cikk (2) bekezdése megsértését kifogásolta. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében az Abtv. 26. §-ra vonatkozó alkotmányjogi panaszát nem tartotta fenn.
- [2] Az indítványozó által támadott bírói ítélet alapjául szolgáló alapügyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy az általa megnyert közbeszerzési eljárásban a versenytársa a nyertes ajánlatába betekintett és jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál, amely jogsértést állapított meg, és bírságot szabott ki az ügyben. Az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen indított perben felperesi beavatkozóként vett részt.
- [3] A Fővárosi Törvényszék 14.K.700.335/2018/15. számú ítéletével elutasította az ajánlatkérő felperes keresetét. A Kúria Kfv.IV.38.105/2018/8. számú ítéletével hatályában fenntartotta a Fővárosi Törvényszék ítéletét.
- [4] 2. Az indítványozó szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárásban megsértésre került az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, míg a bírósági eljárásban a XXVIII. cikk (1) bekezdése, a B) cikk (1) bekezdése és az M) cikk (2) bekezdése azáltal, hogy a közbeszerzési eljárásban érvénytelen ajánlatot adó ajánlattevő jogorvoslati kérelme folytán utólag meg kívánta akadályozni az indítványozó mint nyertes ajánlattevő szerződéskötését az ajánlatkérővel.
- [5] Az indítványozó e körben egyrészt a jogorvoslati kérelemmel élő ajánlattevő ügyfélképességét és eljáráskezdeményezési jogosultságát vitatta. Az indítványozó az Európai Unió Bíróságának és a magyar bíróságok gyakorlatára hivatkozott, amely szerint a közbeszerzési eljárást cél nélkül akadályozó eljárásoknak nincs helye, így álláspontja szerint helytelenül biztosítottak ügyfélképességet az érvénytelen ajánlatot adó ajánlattevőnek a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásában, amely sérti a tisztességes eljárást és a jogbiztonság követelményét.
- [6] Az indítványozó másrészt kifogásolta, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügyben az eljárás elkülönítésével két döntést hozott, ezzel megkerülte a bírságmaximumra vonatkozó szabályozást, amely eljárást a Kúria helyben hagyott.
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai 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 döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [9] A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [10] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezésként az Abtv. 27. §-át. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, a B cikk (1) bekezdését és az M cikk (2) bekezdését.
- [11] Az Alkotmánybíróság elöljáróban arra mutat rá, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére az indítványozó által hivatkozott tartalommal nem alapítható alkotmányjogi panasz, mert az nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a B) cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt csak két kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – vizsgálja érdemben {3033/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [7]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem ezen esetekre alapította, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem felel meg az Abtv. 27. §-a szerinti befogadhatósági feltételeknek.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése vonatkozásában indítványában külön indokolást nem terjesztett elő, ugyanakkor az M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy következetes gyakorlata alapján az abban foglaltak nem tekinthetők az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható {3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13]; 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]}. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [13] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozik. Mivel azonban az indítvány a bíróságok azon eljárását kifogásolja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásával szemben nem fogadták el a kifogásait és lényegében a bírósági eljárást is ugyanezen érvek mentén tartja tisztességtelennek, az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást.
- [14] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [15] Az Alkotmánybíróság elöljáróban kiemeli, hogy feladata az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, és nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazását felülbírálni, hiszen a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a bíróságok, elsősorban a Kúria feladata {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a Kúria nem osztotta az indítványozó kifogásait a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata vonatkozásában, ezáltal nem az ajánlatkérő felperes – aki mellett az indítványozó a perbe beavatkozott – keresete szerinti ítéletet hozott.
- [17] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértését állító indítványi résszel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó bizonyítékértékelési, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [18] A Kúria ítéletében részletesen megindokolta, hogy „egy olyan helyzetben, ha csak egyetlen ajánlatot értékelt az ajánlatkérő érvényesnek, más – habár érvénytelen – ajánlatot tevőnek is megállapíthatóan jogos érdeke áll fenn annak tisztázására nézve, hogy az egyetlen érvényes ajánlat a költségelemek tekintetében ugyanolyan jogi-szakmai ellenőrzésen esett át, mint a saját ajánlata” (kúriai ítélet, Indokolás [36]).
- [19] Ezen túlmenően a Kúria részletesen megvizsgálta az eljárás elkülönítéséből és ebből adódóan a bírságmaximum figyelembe vételére vonatkozó kifogásokat is, amelyekkel összefüggésben megállapította, hogy az elkülönítésre jogszerűen került sor, ekként a két külön tárgyú eljárásban megállapított bírságösszegek nem adódnak össze, ily módon a bírságmaximum sem került megsértésre az ügyben (kúriai ítélet, Indokolás [30]–[35]).
- [20] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint a Kúria ítéletében az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra helyezkedett, a döntését alátámasztó érveiről számot adott.
- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó

- szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata.” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}
- [22] Az indítványozó a támadott ítélet alaptörvény-ellenességét egyebekben nem indokolta, az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet a tisztességes hatósági illetve bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni.
- [23] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 27. §-a, az Abtv. 52. §-a, illetve a 29. §-ában írt befogadási feltételek teljesülése hiányában – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/832/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3122/2021. (IV. 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 Pfv.I.20.249/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben kérte a Kecskeméti Járásbíróság 11.P.20.191/2017/47. számú ítélete, a Kecskeméti Törvényszék 1.Pf.20.682/2018/14. számú ítélete és a Kúria Pfv.I.20.249/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a megjelölt ítéletek ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével. Az indítványozó hivatkozott az 1950. november 4-én Rómában kelt, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. cikkének megsértésére is, és jelezte, hogy az Alkotmánybíróság döntését követően az Emberi Jogok Európai Bíróságához kíván fordulni. Az indítványozó kérte továbbá a végrehajtási eljárás felfüggesztését is.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az alperes pénzintézet jogelődje és a felperes indítványozó, illetve perben nem álló adóstársa között 2006. április 13-án közjegyzői okiratba foglalt, türelmi idős konstrukciójú deviza alapú kölcsönszerződés jött létre. A kölcsöntartozás biztosítékaul szolgált az indítványozó tulajdonában álló ingatlan. A visszafizetési késedelmek miatt felhalmozódott tartozásra tekintettel az alperes pénzintézet jogelődje azonnali hatállyal felmondta a szerződést, a lejárt követelést pedig az alperesre engedményezte. Az alperes kérelme alapján a végrehajtás végrehajtási záradék kibocsátásával indult meg az indítványozó ellen.
- [3] A felperes keresetében kérte az ellene folyó végrehajtás megszüntetését. Az első fokon eljáró Kecskeméti Járásbíróság 11.P.20.191/2017/47. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, mert indokolása szerint az indítványozó nem bizonyította, hogy követelése áll fenn az alperessel szemben, a szlovák közjegyző által készített iratok erre nem alkalmasak, az egyéb bizonyítékok – különösen a felek szerződése ennek ellenkezőjét, azaz indítványozó tartozásának tényét támasztották alá. A másodfokon eljáró Kecskeméti Törvényszék 1.Pf.20.682/2018/14. számú ítéletével helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. A Kúria Pfv.I.20.249/2019/13. számú ítéletével hatályában fenntartotta a jogerős ítéletet, mert az indítványozó az alperessel szemben ellenkövetelést nem igazolt, a szerződés alapján az is egyértelmű, hogy az árfolyam változásából adódó kockázat az indítványozót terheli. A Kúria rögzítette továbbá, hogy kereset és hivatalbóli észlelési kötelezettség hiányában nem foglalkozhatott érdemben a felmondás hatálytalanságára és az alperes a jelzálog-hitelintézettről és a jelzálogbérletről szóló 1997. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Jht.) alapján fennálló esetleges kötelezettségére vonatkozó érvekkel.
- [4] 2. Az indítványozó az eljárás során hozott bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességnek a megállapítását és megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-a alapján.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljárást kizáró jogállamiság sérelmét megvalósító bírói önkény megnyilvánulása, hogy a közjegyző előtti szerződéskötéskor az alperes pénzintézet meghatalmazottai arról tájékoztatták, hogy a fogyasztóra nem terhelhető árfolyamkockázat, valamint elmulasztotta a bizonyítási teherre vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget.
- [6] Az indítványozó kifogása szerint valótlan az eljáró bíróságok azon állásfoglalása, miszerint ellenőrizhetetlen „arányosítás” alapján állt fenn felperesnek tartozása a felmondás időpontjában. Az indítványozó szerint az ítéletek azáltal sértették meg a tisztességes eljáráshoz való jogát, hogy azok a Jht.-t, a 2/2014. PJE határozatot, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 42. § (1) bekezdését megsért-

ve nem terjednek ki a keresetben, a fellebbezésben és a felülvizsgálati kérelemben érvényesített valamennyi kérelemre, ily módon az árfolyamkockázatot ráterhelte az indítványozóra.

- [7] Az indítványozó jogorvoslathoz való jogának sérelmét abban látta, hogy a bíróságok nem vizsgálták érdemben az általa sérelmezett szerződés semmisségét, továbbá sérelmezte, hogy a Kúria kimondta, hogy nem része a szerződésnek a fogyasztónak teljes védelem biztosítása az árfolyamkockázattal szemben.
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [9] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontjai 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 döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [10] A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [11] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezésként az Abtv. 27. §-át. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [12] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az indítványnak az EJEE 6. cikkének megsértését állító része nem tekinthető önálló, érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemnek, mivel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján kizárólag jogszabály (és nem bírói ítélet) nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálata kérhető, ezért nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {3235/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [13] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*)–*f*) pontjaiban foglaltakat. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének megsértésével kapcsolatban tartalmilag a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelmét állította, ezért az alkotmányjogi panasz ezen részét is az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján bírálta el. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [15] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozik. Mivel azonban az indítvány a bíróságok eljárásával és döntéseivel kapcsolatban tartalmaz indokokat a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozóan, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet tartalma szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványi elemként bírálta el. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti indokolást.
- [16] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [17] Az Alkotmánybíróság előjáróban kiemeli, hogy feladata az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, és nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazását felülbírálni, hiszen a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a bíróságok, elsősorban a Kúria feladata {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [18] Az indítványozó az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy az ügyében eljáró bíróságok nem osztották azon álláspontját, miszerint az árfolyamkockázat nem terhelhető a fogyasztóra, ily módon nem adtak helyt a keresetnek.
- [19] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértését állító indítványi résszel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó bizonyítékértékelési, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]};

3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [20] A Kúria ítéletében részletesen megindokolta, hogy csak a kereseti kérelemmel érintett körben foglalhat állást az indítványozó kérelmeiről, illetve egyéb körben a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nem találta igazoltnak az indítványozó kifogásait (kúriai ítélet [20]–[22] bekezdések).
- [21] Az indítványozó a támadott ítélet alaptörvény-ellenességét egyebekben nem indokolta, az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni.
- [22] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 52. §-a, illetve a 29. §-ában írt befogadási feltételek teljesülése hiányában – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján visszautasította. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány visszautasítására tekintettel nem kellett döntenie az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerinti végrehajtás felfüggesztése tárgyában előterjesztett kérelemről.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/998/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3123/2021. (IV. 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 Fővárosi Törvényszék 48.Pkf.632.617/2020/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Egy gazdasági társaság indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kérte a Fővárosi Törvényszék 48.Pkf.632.617/2020/5. számú végzésének és dr. Ferenczy Réka Közjegyző 11038/Ü/320/2019/8. számú végzésének az érvénytelenítését, a végzések felfüggesztését és perújítás elrendelését.
- [2] Az Alkotmánybíróság – mivel az indítványozó kizárólag az ügyében hozott bírói és közjegyzői végzéseket támadta, jogszabály alaptörvény-ellenességét nem állította – az eljárását az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint folytatta le.
- [3] Dr. Ferenczy Réka Közjegyző 11038/Ü/320/2019/8. számú, 2020. április 1. napján hozott végzésével az indítványozónak mint visszvégrehajtást kérőnek, a kötelezett elleni visszvégrehajtási eljárásban a kötelezett végrehajtási záradék törölése iránti kérelmét visszautasította, egyidejűleg a végzés jogerőre emelkedéséig a végrehajtást felfüggesztette.
- [4] A közjegyző megállapítása szerint eljárása nem a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 23/C. §-a szerinti végrehajtási eljárás, hanem a Vht. 56. § szerinti visszvégrehajtási eljárás, és mivel az indítványozó visszvégrehajtási kérelmét megalapozottnak látta, ezért azt elrendelte, azonban az ügy tárgyi súlyára tekintettel a jogorvoslat jogerős elbírálásáig a Vht. 49. § (1) bekezdése alapján a visszvégrehajtást felfüggesztette.
- [5] Az indítványozó és az adós fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 2020. július 1-jén hozott 48.Pkf.632.617/2020/5. számú végzésével a közjegyző végzését részben megváltoztatta és a közjegyző által 11038/Ü/320/2019. számon kiállított végrehajtási záradékot törölte, egyebekben a közjegyző végzését helybenhagyta.
- [6] A bíróság határozata indokolásában kifejtette, hogy visszvégrehajtást a végrehajtást elrendelő bíróság (illetve közjegyző) a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása esetén végzéssel rendelhet el, a már befolyt követelést pedig az adott ügy keretében kell az adós, mint visszvégrehajtást kérő részére visszatéríteni. A bíróság megállapítása szerint az indítványozó mint visszvégrehajtást kérő végrehajtási záradék kiállítását kérte, nem pedig visszvégrehajtás elrendelését, így a közjegyző a kérelemhez kötöttség elvére figyelemmel visszvégrehajtást nem is rendelhetett volna el, visszvégrehajtás elrendelésére végrehajtási záradék kiállításával nem, csupán nemperes eljárásban hozott végzéssel kerülhet sor, továbbá a visszvégrehajtás jogszabályi feltételei – közokirat hiányában – nem álltak fenn, ezért a törvény megsértésével kiállított végrehajtási záradékot törölni kellett.
- [7] A bíróság megállapította, hogy az indítványozó fellebbezésében a végrehajtás felfüggesztését sérelmezte, ez azonban a bírósági indokolás szerint a közjegyzői mérlegelés körébe tartozik, ennek felülbírálatára – különösen a sikeres fellebbezés tükrében – a másodfokú bíróság nem látott okot, ezért a közjegyző végzését a végrehajtás felfüggesztéséről rendelkező részében helybenhagyta.
- [8] 2. Az indítványozó – 2020. november 20-án kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt – alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte a közjegyző és a bíróság hivatkozott végzéseinek érvénytelenítését, felfüggesztését és perújítás elrendelését.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) és a Vht. számos rendelkezését, így a Vht. 13. § (1) bekezdését, 23/C. §-át, a 211. §-ának (2) bekezdését, és a régi Pp. 215. §-át megszegte azzal, hogy a közjegyző „érvénytelen” végzését reparálta és

részben érvényben lévőnek minősítette, továbbá a 11038/Ü/320/2019. számú végrehajtási záradékot törölte. Az indítványozói állítás szerint a bíróság „szégyenletes módon, csalással előállított tényállás alapján ítélt” és mindez „a felperes érdekében történt és a tett csalásnak minősíthető”. Az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint a bíróság nem vizsgálta az indítványozó eljárási kifogását és megsértette a régi Pp. 247. § (1) bekezdését azzal, hogy nem utasította vissza az adós keresetváltásait és nem bírálta el az adós eredeti keresetét. Az indítványozó véleménye szerint törvényt sértett a bíróság azzal is, hogy a Vht. 56/B. § előírása ellenére megvonta tőle a jogérvényesítés lehetőségét, holott a törvény a végrehajtási záradék törlése esetén a fellebbezés lehetőségét biztosítja.

- [10] Az indítványozó szerint részrehajló módon ítélt a bíróság azért is, mert a Vht. 23/C. § (1) bekezdés a) pontját csak részben idézte azért, hogy az indítványozó elmarasztalható legyen, az indítványozó csak a támadott bírósági végzésből értesült arról, hogy az 48.Pkf.632.617/2020. számú eljárás ellene mint alperes ellen folyt, a bíróság nem küldte meg részére a keresetlevelet, nem hívta fel alperesi ellenkérelem benyújtására és megfosztotta az indítványozót a jogos védekezés lehetőségétől. Végül az indítványozó megjegyezte, hogy az indítványozó fellebbezésnek nevezett beadványa érvénytelen, mert azt a „pandémia miatt felfüggesztett jogi képviselő terjesztette elő”.
- [11] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak szerint 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.
- [12] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése tartalmazza.
- [13] 3.1. Az indítványozó a Fővárosi Törvényszék végzését 2020. augusztus 5. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt 2020. szeptember 7. napján, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Az indítvány megjelöli a sérelmezett közjegyzői és bírósági határozatot és mivel az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárásban félként járt el, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Az indítvány bár tévesen, de tartalmaz az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezést.
- [14] 3.2. Nem tartalmazza az indítvány ugyanakkor az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseinek megjelölését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], továbbá indokolást sem arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvénnyel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [15] Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy nem határozott a kérelem az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont] nézve sem, mivel az indítványozó a támadott végzések érvénytelenítése mellett perújítás elrendelését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó ez utóbbi kérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó kérelme – saját hivatkozásai szerint is – a Fővárosi Törvényszék döntésének törvényességi felülvizsgálatára irányult.
- [16] Az Alkotmánybíróság ezért jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket kizárólag az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Következésképpen az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. 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 {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.

- [17] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b)*, *d)*, *e)* és *f)* pontjaiban meghatározott feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1695/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3124/2021. (IV. 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 Pfv.IV.20.027/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP Ügyvédi Iroda, képviseli: dr. Okányi Zsolt ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő – a Fővárosi Törvényszék 3.P.23.433/2015/69. számú ítéletére és a Fővárosi Ítéletábla 8.Pf.20.644/2018/6. számú ítéletére kiterjedően – a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.20.027/2019/13. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2004-ben az ügyfelei számára nyújtott szolgáltatás informatikai működtetéséhez szükséges egyedi szoftver (távszámlázó) fejlesztésére, valamint a támogatási és karbantartási feladatok ellátására vállalkozási szerződést kötött. A szerződésből eredő feladatokat kezdetben alvállalkozóként, majd 2006-tól a támogatási és karbantartási feladatokat közvetlenül az indítványozóval kötött támogatási szerződés alapján az alapper felperese végezte. E szerződést az indítványozó 2012. november 30-i hatállyal felmondta. A szerződés megszűnését követően az indítványozó több módosítást hajtott végre a szoftveren – egyebek mellett gyorsfizetés funkciót épített be –, amelyről a felperes 2013 novemberében értesült. A felperes 2015 áprilisában írásban tájékoztatást kért a szoftver módosításáról, amelyet az indítványozó megtagadott.
- [4] 2.2. A felperes ezt követően bitorlási pert indított, annak megállapítását kérve, hogy az indítványozó jogellenesen végzett átdolgozásokat a szoftveren, valamint hogy a forráskódot jogosulatlan átdolgozás céljából megfigyelte és többszörözte, továbbá hogy az átdolgozott szoftvert 2012. december 1. és 2016. április 8. között saját rendszerén futtatta. Kérte az indítványozó eltiltását az átdolgozott szoftver mindenfajta felhasználásától, az indítványozó kötelezését a jogsértés abbahagyására, ezen belül a szoftver forráskódjának a felperes részére történő visszaadására, adatszolgáltatásra és nyilvános elégtétel adására. Az indítványozó azzal védekezett, hogy az átdolgozásra a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szt.) 59. §-a alapján jogosult volt, illetve a szoftver felhasználására a teljes jogvédelem idejére szóló, kizárólagos, az átdolgozás jogát is magában foglaló jogot szerzett.
- [5] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletében a szoftver átdolgozására tekintettel megállapította a jogsértést, eltiltotta attól az indítványozót, kötelezte a forráskód visszaadására, adatszolgáltatásra, valamint arra, hogy a honlapján tegye közzé a jogsértést megállapító ítélet rendelkezéseit és arról partnereit is értesítse; egyebekben a keresetet elutasította. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a perben nem volt vitatott a szoftver átdolgozásának és az átdolgozott szoftver futtatásának ténye, így a jogvita tárgya az volt, hogy a peres felek között létrejött szerződés felbontását követő időszakban meghaladta-e a szerződésben, illetve jogszabályban a szoftverekre vonatkozó szabad felhasználás alapján megengedett mértéket a perbeli mű átdolgozása. A perben a felek magánszakértőin kívül a bíróság által kirendelt Szerzői Jogi Szakértő Testület (a továbbiakban: kirendelt szakértő) is szakvéleményt adott, amely szerint a gyorsfizetési funkció beültetése az eredeti szoftverbe – a forráskód megváltoztatásával – meghaladta a saját gépi felhasználáshoz szükséges mértéket és a módosítások nem minősülnek hibajavításnak sem.

- [6] 2.3. A felperes és az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Fővárosi Ítélőtábla részben megváltoztatta az elsőfokú döntést, és a jogsértést az átdolgozott szoftver futtatására tekintettel is megállapította. Rámutatott arra, hogy az indítványozó nem tudta bizonyítani, hogy az általa megvalósított átdolgozás az Szjt. 59. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, vagy arra szerződésből fakadó jogosultsága lenne.
- [7] 2.4. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel, a felperes felülvizsgálati ellenkérelemmel élt. Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságok elmulasztották a szerződés értelmezését és leegyszerűsítve, megalapozatlanul azonosították a szerződésben rögzített átdolgozási jogokat automatikusan az Szjt. 59. §-a szerinti átdolgozási jogokkal. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a perben kirendelt szakértő nem vizsgálta meg a szoftvert futás közben, nem elemezte részletesen annak forráskódját, valamint nem vizsgálta meg külön-külön a felperes által kifogásolt konkrét módosításokat, hanem hatáskörét és szakmai kompetenciáját meghaladó jogi értelmezést adott a perbeli szerződéseknek. Álláspontja szerint az érdemi döntésre is kiható eljárási szabályt sértettek a bíróságok azzal, hogy a jogvita elbírálásához szükséges jogkérdésben a perben kirendelt szakértő szerződés-értelmezésére hagyatkoztak. Ezen kívül a kirendelt szakértő összeférhetlenségére is hivatkozott az indítványozó, továbbá arra, hogy az elsőfokú bíróság a védekezését nem vette figyelembe, e körben a bizonyítási indítványait elutasította, a tényállást nem tárta fel. Álláspontja szerint a másodfokú bíróság nem vizsgálta meg az összes fellebbezési kérelmet, s e szűk körben sem tett eleget indokolási kötelezettségének. A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte.
- [8] A Kúria a jogerős döntést hatályában fenntartotta. A tényállás tisztázatlanságára, a jogerős ítélet iratellenes voltával kapcsolatban rámutatott, hogy a felülvizsgálati eljárásban a bizonyítékok felülmérlegelésére és a tényállás megváltoztatására csak kivételesen van mód, amely kivételes körülmények az alapügyben nem álltak fenn. A bizonyítási teher alsóbb fokú bíróságok általi elosztását a Kúria jogszerűnek ítélte meg, ahogyan a kirendelt szakértő eljárását és véleményét is, mert az informatikai-jogi szakkérdésben foglalt állást. Kiemelte, hogy a kirendelt szakértő informatikai szempontból elemezte a „saját gépi felhasználás” fogalmát is. Erre tekintettel nem találta aggályosnak a Kúria, hogy a szoftver futtatása nélkül adott véleményt a kirendelt szakértő, különösen azért, mert azt magánszakértői vélemény is megerősítette. A Kúria elutasította a szakértő kizárásával kapcsolatos felvetést, mert az ítélet szerint ezt a per korábbi szakaszában nem fogalmazta meg az indítványozó, a szakvéleménnyel kapcsolatban csak érdemi észrevételeket tett. A Kúria szerint az alsóbb fokú bíróságok indokolási kötelezettségüknek a védekezéssel kapcsolatos felvetések tekintetében is eleget tettek, mivel az indítványozó vonatkozó érvelése a szoftver egyediségével függ össze, amit a bíróságok értékelték.
- [9] 2.5. Az indítványozó a Kúria ítéletével szemben – az elsőfokú és a jogerős ítéletre is kiterjedő hatállyal – az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.
- [10] Az indítványozó szerint kirívóan súlyos és sorozatos bírósági jogértelmezési tévedések az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joga, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz – és annak több részeleméhez – való joga, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslathoz való jogának sérelméhez vezettek.
- [11] A tulajdonhoz való jog sérelmét a tisztességes eljáráshoz való jogon keresztül veti fel az indítvány, azt állítva, hogy a szerzői jogok körébe tartozó átdolgozási jogosultság vagyoni értékű jogként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés hatálya alatt áll, amelyet a rendes bíróságok elvontak tőle – így okozva számára alapjogsérelmet is –, mivel csak az irányadó jogszabályi rendelkezéseket vették figyelembe, azt nem, hogy az Szjt.-nek az ügyre vonatkozó, diszpozitív rendelkezésétől a felek, illetve a felperes és az indítványozó korábbi megbízottja, a felperes fővállalkozója szerződésben tértek el.
- [12] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában elsődlegesen a törvényes bíróhoz való jog sérelmét jelölte meg a panasz, arra hivatkozással, hogy az ügyben releváns jogkérdést nem a bíróságok döntöttek el, hanem a kirendelt szakértő, amely jogkérdésben is állást foglalt, az elsőfokú bíróság pedig a szakértői véleményben szereplő jogértelmezésre alapította ítéletét. Minthogy a perben eljáró többi bíróság megerősítette az elsőfokú eljárását, közvetetten ezek is a sérelmezett szakvéleményben foglalt jogértelmezésen alapulnak az indítványozó szerint.
- [13] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog keretében hivatkozott arra is az indítványozó, hogy az alapügyben eljáró bíróságok megsértették az indokolási kötelezettségüket, ugyanis figyelmen kívül hagyták a közte és a korábbi fővállalkozó közötti jogviszonyt rendező szerződés tartalmát, amellyel értelmezése szerint az alapügyben

- vitatott átdolgozásra vonatkozó engedélye megalapozható. Ugyancsak az indokolás elégtelenségét támasztja alá a panasz szerint az, hogy a másodlagos védekezésére – azaz arra, hogy részben nyílt forráskódú elemek beépítése miatt sérti a felperes szerzői jogát – az alapügyben eljáró bíróságok nem reagáltak érdemben.
- [14] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét harmadrészt a fegyveregyenlőség elvére alapította az indítványozó, a bizonyítási teher elosztását és bizonyítási indítványainak elutasítását kifogásolva.
- [15] A jogorvoslathoz való jog tekintetében az indítványozó azt állította, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelemnek a kirendelt szakértő összeférhetetlenségével foglalkozó részét érdemben nem vizsgálta, megállapításai iratellenesek voltak.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [17] 3.1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó a panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőben terjesztette elő. Jogi képviselője meghatalmazását csatolta. Az indítványozó jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, mivel az alapügyben fél volt, ami érintettségét megalapozza. A panasz a Kúria felülvizsgálati eljárásban született ítéletét támadja, amellyel szemben a jogorvoslat kizárt, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. A panasz a határozott kérelem követelményeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés] is eleget tesz: az indítványozó megjelölte a támadott bírói döntést, az Alaptörvénynek – az indítványozó alapjogait tartalmazó – megsérteni vélt rendelkezéseit, a vélelmezett alapjogsérelemmel kapcsolatos indokolást, az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó jogszabályi rendelkezést, valamint a panasz az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó kérelmet is tartalmaz.
- [18] 3.2. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [19] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének megsértése körében megjelölt, feltételezett alapjogi sérelmet az indítványozó kizárólag arra alapította, hogy az Sztj. 59. § (1) bekezdésének és az általa kötött szerződés rendelkezésének egymáshoz való viszonyát a bíróságok – az álláspontja szerint helyes értelmezéstől eltérően – tévesen állapították meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó bizonyítékértékelési, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben [3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]]. Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat, hogy alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]].
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének körében értelmezhető törvényes bíróhoz való joggal összefüggésben rámutat arra, hogy töretlen gyakorlata szerint azt a követelményt jelenti, hogy „egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el” [3076/2020. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [20], lásd hasonlóan: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]]. Jelen ügyben nem merült fel olyan körülmény, amely a törvényes bíróhoz való jog alkotmánybírósági értelmezésével összefüggésbe lenne hozható, a szakértői vélemény megalapozottságát, az abban foglaltak bíróság általi értékelését, felhasználását vitató indítványelem jogértelmezési, bizonyítási kérdést tár az Alkotmánybíróság elé. A panasz fegyveregyenlőséggel kapcsolatos részei is kizárólag a bizonyítás körébe tartozó kérdéseket vetnek fel. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körén kívül esnek a bizonyítékok mérlegelésével és mikénti értékelésével, valamint a bizonyítási teher megítélésével kapcsolatos tartalmi kérdések [3063/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [21] Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az indítványozónak a fővállalkozóval kötött szerződésére vonatkozó érvelésével már az elsőfokú ítélet is foglalkozott, bár kétségtelenül nem

az indítványozó számára kedvező konklúzióra jutott. A nyílt forráskódú szoftverelemek felhasználásával kapcsolatos indítványozói észrevételre a kúriai ítélet részletesen reagál akként, hogy annak az alapügy korábbi részeiben való megjelenésére is kitér. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[ö]nmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására” {3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. Mindezek alapján nem merül fel az alaptörvény-ellenesség kételye abban a tekintetben, hogy az alapügyben eljáró bíróságok a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog körében értékelhető indokolási kötelezettségüknek az indítványozó által felvetett aspektusok vonatkozásában is eleget tettek-e.

- [22] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére vonatkozó indítványelemmel kapcsolatban rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog tartalmával a konkrét esetben nem áll alkotmányjogi összefüggésben {lásd: 3242/2015. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [24]; 3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való alapjog alkotmányos védelmi köre ugyanis a rendes jogorvoslatokra terjed ki {lásd: 3266/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [16]; 3240/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [12]; 3162/2020 (V. 21.) AB végzés, Indokolás [16]; 3112/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [25]}. Mindezek mellett az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, tisztességes eljáráshoz való jog, „a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni” {3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [17]}. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatos érveit tartalma szerint kezelve a XXVIII. cikk (1) bekezdésének keretei között bírálta el.
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kirendelt szakértő kizárására vonatkozó érveit a Kúria értékelte, így az indítvány ezen és a kúriai ítélet állítólagos iratellenességére hivatkozó részei vonatkozásában a bizonyítási kérdésekkel kapcsolatos gyakorlatára utal ismételten (lásd: Indokolás [21]).
- [24] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét támasztaná alá, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1876/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3125/2021. (IV. 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 Kfv.I.35.120/2020/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság, úgy is mint csoportos általános forgalmi adóalany kijelölt képviselője (képviselőjük: Becher és Torma Ügyvédi Iroda; eljáró ügyvéd: dr. Sóth Balázs Gábor ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszában kérte a Kúria Kfv.I.35.120/2020/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint foglalthatók össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó csoportos áfa adóalany csoporttag és egyben a csoport képviselője is, önálló adóalanyisága azonban az egyéb adónemekben fennáll. Az indítványozónál az elsőfokú adóhatóság 2015. január 1. és 2016. december 31. időszakra vonatkozóan valamennyi adóra és költségvetési támogatásra kiterjedően – kivéve általános forgalmi adó adónem – bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést végzett. Az adóhatóság vizsgálta az eljárásban félként nem szereplő adóalanytól (továbbiakban: társaság) befogadott 5 db számlában foglalt gazdasági eseményeket, és megállapította, hogy azok a valóságban nem történtek meg. Az ellenőrzés társasági adó adónemben adóhiánynak minősülő adókülönbözetet állapított meg, mely után adóbírság kiszabására és késedelmi pótlék felszámítására került sor. Az indokolás ezen felül tartalmazza, hogy az indítványozó által képviselt csoportos áfa adóalanyt önellenőrzési kötelezettség terheli a vizsgált számlák áfa tartalmát illetően. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú adóhatóság az elsőfokú határozatot hatályában fenntartotta. Utalt azonban arra, hogy az általános forgalmi adó adónemben megállapítást az adóhatóság nem tett, miután annak elszámolására az indítványozó a csoportos áfa adóalanyisága körében jogosult.
- [4] 2.2. Az indítványozó a másodfokú határozat ellen közigazgatási pert kezdeményezett. Keresetlevelében kizárólag a társaság által kiállított számlákkal kapcsolatos adóhatósági megállapításokat vitatta. Állította, hogy a gazdasági események megtörténtek, véleménye szerint ennek ellenkezőjét a hatóság hitelt érdemlő bizonyítékokkal nem tudta alátámasztani, semmilyen adócsaló tevékenységben nem vett részt. Az elsőfokú bíróság 2019. december 4. napján kelt, 9.K.27.004/2019/27. számú döntésével a másodfokú adóhatósági határozatot megváltoztatta és a határozat indokolásából mellőzte az általános forgalmi adót érintő megállapításokat, egyebekben az indítványozó keresetét elutasította. Nem értett egyet azzal az indítványozói érveléssel, hogy a másodfokú határozat indokolásában szereplő, az általános forgalmi adóval kapcsolatos megállapítások a teljes határozatot semmissé tennék. Nézete szerint tévedett az adóhatóság, amikor az általános forgalmi adóra vonatkozóan megállapításokat tett annak ellenére, hogy az indítványozót nem az általa képviselt csoportos áfa adóalanyisága körében vizsgálta. Mindazok a megállapítások, amelyek az általános forgalmi adó körébe esnek, így az 5 db áfás számla kapcsán a „161. befejezetlen beruházások” számlaértékének csökkentése, továbbá az adóalany önellenőrzésre történő felhívása, túlterjeszkedtek a megbízás keretein, miután az adóhatóságnak nem volt lehetősége bárminemű, az általános forgalmi adóhoz kapcsolódó megállapításra. Álláspontja szerint az adóhatóság azért sem teheti meg, hogy az általános forgalmi adó kapcsán a csoport tagjával szemben folytatott ellenőrzés során megállapítást tegyen még a határozat indokolása szintjén sem, mert így megállapításai egyrészt

olyan adóalanyt is érintenek, akire az ellenőrzés nem terjed ki, másrészt az ellenőrzés alá vont adóalany által befogadott számlák kapcsán gyakorolt adólevonási jog a csoport szintjén jelenik meg.

- [5] 2.3. A jogerős döntés ellen a másodfokú adóhatóság felülvizsgálati kérelmet, az indítványozó pedig csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Az adóhatóság hangsúlyozta, hogy a mellőzendőnek minősített számlák alapján kizárólag ennek a társasági adóbevallást érintő kihatását állapította meg az indítványozó felperes terhére. Az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmében állította, hogy a bíróság helytelenül jutott arra a következtetésre, hogy az alperes határozatának indokolásában szereplő áfával kapcsolatos megállapítások nem teszik a teljes alperesi határozatot semmissé. Nézete szerint a bíróság által is megállapított alperesi eljárási jogszabálysértés olyan súlyos, hogy a döntés megsemmisítésének van helye a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 121. § (1) bekezdés *b*) pontjára figyelemmel.
- [6] A Kúria a jogerős döntést a felülvizsgálati kérelemmel támadott részében hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította, a csatlakozó felülvizsgálati kérelmet pedig elutasította.
- [7] A Kúria iránymutatása szerint az új eljárásban az elsőfokú bíróságnak a keresetlevélben hivatkozott, számlák valódisága körében felhozott jogsértéseket kell megvizsgálnia, a számlákban foglalt gazdasági események valódiságát állító kereseti kérelemről kell döntenie. A kúriai döntés indokolása szerint nem eredményez hatásköri hiányt, és ebből következően semmisséget a megbízólevélen feltüntetett időszakon túli, vagy azon fel nem tüntetett adónemre folytatott vizsgálat, ezért az erre alapított csatlakozó felülvizsgálati kérelem alaptalan. Ez olyan eljárási szabálysértés, amelynek orvoslása a bíróság értékelési körébe tartozik, ha az kihat a határozat érdemére, akkor annak hatályon kívül helyezését eredményezheti. A perbeli esetben helyes az elsőfokú bíróság következtetése, hogy önmagában ez az eljárási hiba nem vezethet az egész határozat megsemmisítésére. A Kúria az adóhatóság felülvizsgálati kérelme alapján ezenfelül vizsgálta, hogy valóban fennállt-e a megbízólevélen való túlterjeszkedés, vagyis az adóhatóság olyan adónemre is kiterjesztette-e a vizsgálatot, ami a megbízólevélen nem szerepelt.
- [8] A kúriai döntés indokolása szerint a számlákban szereplő gazdasági események valótlansága nem csupán az általános forgalmi adó elszámolásánál játszik szerepet, hanem kihat más adónemek elszámolására, a társaság könyvelésének megfelelőségére is. Erre figyelemmel nem jogsértő az adóhatóság részéről a vitatott számlákon szereplő tételek vizsgálata és az azokban foglalt gazdasági események valódiságának ellenőrzése, ennek eredménye ugyanis többszintű: kihat az általános forgalmi adó elszámolásra, de társasági adó eredményváltozást is jelenthet. Az, hogy a gazdasági események valódiságának ellenőrzése az általános forgalmi adó levonás jogszerűsége kapcsán kidolgozott módszerek, az ott lefektetett elvek alapján, a személyi, tárgyi, tartalmi feltételek ellenőrzésével történik, nem általános forgalmi adó ellenőrzést foglal magában, hiszen arra vonatkozó jogkövetkezmények levonására nem került sor. Ennélfogva tévedett az elsőfokú bíróság, amikor az 5 db számlával kapcsolatos megállapítások mellőzéséről rendelkezett. Emellett a Kúria egyetértett a jogerős döntés azon megállapításával, hogy egy más adónemben lefolytatott ellenőrzés során tartózkodni kell az olyan adónemre vonatkozó önellenőrzésre történő felhívástól, amely nem képezte a vizsgálat tárgyát, és nem az adózó az alanya, még akkor is, ha az ott tett megállapítások előre vetítik egy az általános forgalmi adó adónemben tett esetleges negatív megállapítások lehetőségét.
- [9] A Kúria álláspontja szerint nyilvánvaló, hogy az ebben az eljárásban tett megállapítások nem mentesítik az adóhatóságot, hogy az általános forgalmi adó ellenőrzés során ismételten vizsgálják és bizonyítsák az adólevonás jogszerűtlenségét.
- [10] 2.4. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott panaszában az indítványozó, úgy is, mint a csoportos általános forgalmi adóalany kijelölt képviselője, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben foglaltak sérelmét állította.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét idézi elő, hogy a vele szemben lefolytatott adóellenőrzésben, illetve hatósági eljárásban olyat kellett volna bizonyítania, ami egy másik adóalanyra (az áfa-csoportra) és a megbízólevélen fel nem tüntetett adónemre vonatkozik, vagyis mint önálló adóalanyt azt kellett volna bizonyítania a vele szemben lefolytatott eljárásban, hogy egy másik adóalany (az áfa-csoport) nem vett részt adókijátszásban. Az áfa-csoport képviselőjeként az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek sérelmét abban jelölte meg, hogy mint áfa-csoport nem rendelkezett ügyféli jogállással az alapul szolgáló, a megbízólevél szerint általános forgalmi adó

adónemre ki nem terjedő adóeljáráásban, ugyanakkor az adóhatóságok döntései általános forgalmi adó adónemre vonatkozó megállapításokat tartalmaznak. Az adóhatóság átminősítette az érintett jogügyletet az általános forgalmi adó elkerülési cél megállapításával, amelynek következménye, hogy egy általános forgalmi adó adónemre kiterjedő jövőbeli ellenőrzés lefolytatása esetén sem lehetne a jogügyletet eltérően minősíteni, így nincs jogi lehetősége a védekezésre. Ezen túlmenően az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróságnak a mögöttes helytállásra kötelezettek jogállását érintő gyakorlatára.

- [12] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelelő-e.
- [13] 3.1. Az indítványozó a Kúria Kfv.I.35.120/2020/19. számú végzése ellen az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezéseket, a sérelmezett bírói döntést, továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő annak megsemmisítésére, megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit.
- [14] 3.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntéssel szemben akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, „ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés” sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát és a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van, annak lezártaig a „jogorvoslati lehetőségek még nincsenek kimerítve”. Az indítványban támadott új eljárásra utasító végzés kizárólag abban az eljárásjogi, tehát nem érdemi kérdésben döntött, hogy a megbízólevélen feltüntetett időszakon túli, vagy a megbízólevélen fel nem tüntetett adónemre folytatott vizsgálat nem eredményez hatásköri hiányt (támadott végzés, Indokolás [27]). A megismételt eljárásban kell a vitatott számlákban foglalt gazdasági események valódiságát állító kereseti kérelemről dönteni, erről ugyanis az elsőfokú bíróság nem döntött (támadott végzés, Indokolás [31]). Ebben a kérdésben a Kúria iránymutatást nem adott, azaz a Kúria döntése korlátlan mérlegelést engedett az alsóbb fokú bíróságnak.
- [15] 4. A kifejtettek alapján megállapítható, hogy az eljárás még nem zárult le, mert a Kúria végzése nem minősül eljárást lezáró (érdemi) döntésnek, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontjára tekintettel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *e)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdéseire a panaszt visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1631/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3126/2021. (IV. 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 Pfv.V.20.996/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – jogi képviselője (dr. Gaudi-Nagy Tamás ügyvéd) útján – 2020. július 7-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.996/2018/8. számú ítélete, a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.283/2017/10. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 21.P.20.055/2013/80. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXII. cikk (1) és (2) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó egy kártérítés iránti polgári per felperese volt. Az alapügy tényállása szerint a felperes indítványozó ingatlanán 2011-ben tűz ütött ki, aminek következtében az ingatlanon álló faszerkezetes háza leégett. A biztosítása alapján mintegy 40 millió forint biztosítási szolgáltatást kapott, véleménye szerint azonban a ház értéke ennél nagyobb volt, a különbözetet, mintegy harmincmillió forintot pedig az I. és II. rendű alperesektől, a villamos hálózatot kiépítő nyrt.-től, illetve a hálózatot fenntartó kft.-től igényelte. A felperes álláspontja szerint a tüzet az alperes hibája, a hálózaton keletkezett túlfeszültség okozta, és mivel az áramszolgáltatás veszélyes üzem, ezért az alperes a tüzesetért felelősséggel tartozik. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 21.P.20.055/2013/80. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. Számos tanú és szakértő meghallgatását, valamint egyéb bizonyítékok beszerzését követően azt állapította meg, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a tűz az alperesi hálózaton, az áramszolgáltató tulajdonán keletkezett volna, nem pedig a felperes tulajdonában álló belső hálózaton, a felperes által megbízott villanyszerelő által kialakított bekötéseken. A bizonyítatlanság a felperes terhére esik, így a kártérítési követelés nem megalapozott. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.283/2017/10. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet a per fő tárgya tekintetében helybenhagyta. Egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy az alperesi károkozó magatartás bizonyítása a felperest terhelte, melynek nem tett eleget. Erre vonatkozó bizonyíték hiányában nem lehetett megállapítani, hogy a tűz valóban alperesi hibából vagy alperesi érdekkörben felmerült okból keletkezett-e, nem pedig a felperes vagy az általa megbízott személy által a villanyóra felperesi tulajdonú részén végzett szabálytalan munkálatok miatt. Az adott napon továbbá nem volt a szolgáltató hálózatán túlfeszültség, azaz a hálózati napló adatai alapján megállapíthatóan a hálózaton nem volt semmilyen feszültségingadozás, ami a tűz alperesi hibából történő keletkezését bizonyította vagy legalább valószínűsítette volna.
- [3] A jogerős ítélettel szemben a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Érvelése szerint kereseti kérelme elbírálására a veszélyes üzemi felelősség szabályait kellett volna alkalmazni, amiből az következne, hogy a szolgáltató a veszélyes üzemi tevékenysége miatt objektív felelősséggel tartozik a hálózaton bekövetkezett túlfeszültség miatt. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem találta megalapozottnak, és Pfv.V.20.996/2018/8. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolása szerint a II. rendű alperes az I. rendű alperes jogutódja, a villamos hálózat üzemeltetője, akivel a felperesnek e szolgáltatásra szerződése van, így az ügyben nem a veszélyes üzemi deliktuális felelősség, hanem a kontraktuális felelősség szabályai az irányadók. Emiatt azt kellett vizsgálni, hogy történt-e olyan alperesi szerződésszegés, pl. a villamos hálózat túlfeszültséggel történő megterhelése, amely okozati összefüggésben áll a bekövetkezett kárral. A Kúria ennek kapcsán tényként állapította meg, hogy a hálózati napló adatai alapján egyértelmű, hogy aznap az alperesi tulajdonban lévő hálózaton semmilyen feszültségingadozás nem volt, így az nem okozhatott tüzet sem a felperes ingatlanán, illetve a villanyóraszekrényben. Továbbá még abban az esetben is, ha túlfeszültség keletkezik, az ingatlantulaj-

donos által szabályszerűen kiépített belső hálózaton, megfelelő kötések esetén a túlfeszültség sem okoz tüzet, a meg nem felelő belső hálózat kialakításáért azonban az ingatlan tulajdonosa felelős, arra az alperes ellenőrzése és felelőssége nem terjed ki. A felperes azonban még ilyen túlfeszültséget sem tudott bizonyítani, azaz semmivel nem tudta megalapozni, hogy az alperes felróható, szerződésellenes magatartása következtében értő őt kár. Mindezek miatt kártérítés az alperessel szemben nem ítélt meg, a felperes az olyan kárt, melynek megítélésére mást nem lehet kötelezni, maga kell, hogy viselje.

- [4] 3. Az indítványozó, a per korábbi felperese mind a Kúria Pfv.V.20.996/2018/8. számú ítéletével, mind a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.283/2017/10. számú ítéletével, mind a Fővárosi Törvényszék 21.P.20.055/2013/80. számú ítéletével szemben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a támadott döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXII. cikk (1) és (2) bekezdésével. Az Alaptörvény XIII. cikke a tulajdonhoz való jogot biztosítja, amikor kimondja: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdése pedig a következőket deklarálja: „Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”; illetve: „Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”
- [5] Az indítványozó szerint a támadott ítéletek megsértették az „indítványozó lakhatáshoz és otthon nyugalomához fűződő”, illetve „közművekhez való” alkotmányos alapjogát, továbbá a tulajdonhoz való jogát. Az indítványozó szerint az eljárás eredményének értékelése egyoldalú volt, továbbá helytelenül értelmezte és alkalmazta a jogszabályokat mindegyik eljáró fórum, mivel jogi véleménye szerint a villanyóra leplombálásával a szolgáltató minden felelősséget vállal a villanyóraszekrényben levő vezetékek és alkatrészek megfelelőségéért, beleértve az ingatlantulajdonos tulajdonában álló vezetékreszeket is. Hivatkozott egy olyan fővárosi ítéltáblai ítéletre is, melyben – állítása szerint – egy ellentétes bírói gyakorlat érhető tetten, mivel abban az ügyben egy feszültség-ingadozás következtében tönkrement gázkazán árának megtérítését rendelte el az ítéltábla. Vitatta a megállapított tényállást is; szerinte a bíróságoknak arra a ténybeli következtetésre kellett volna jutniuk, hogy túlfeszültség keletkezett, ez alapján pedig meg kellett volna állapítaniuk az alperesi felelősséget, és meg kellett volna ítélniük a kártérítést a felperes javára, attól függetlenül, hogy a felperesi ingatlanban a szolgáltatói plombálást követően ki végezte a villanszerelést. A hibás tényállás-megállapítás, a jogszabályok helytelen értelmezése, összességében a kártérítési követelés elutasítása miatt az indítványozó szerint sérült a tulajdonhoz való joga, mivel ingatlana megsemmisült; sérült továbbá az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdése is, mivel lakhatása az adott ingatlanban a tüzeset következtében lehetetlenné vált, illetve mert a szolgáltató nem nyújtott számára megfelelő színvonalú közszolgáltatást.
- [6] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket. E vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan, ennek alapján nem fogadható be.
- [7] Az Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdése nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így annak sérelmére alkotmányjogi panaszban hivatkozni nem lehet; e vonatkozásban a panasz tehát nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feltételnek.
- [8] Egyebekben a panasz a három támadott bírói döntés tartalmi kritikáját foglalja magában, és a bíróságok tényállás-megállapítási tevékenységét, az alkalmazandó jogszabályok kiválasztását, illetve e jogszabályok mikénti értelmezését, mindezekben belül is elsősorban a bizonyítékok értékelését és a bizonyítási teher elosztását sérelmezi. A panasz tartalma szerint a tényállás felülvizsgálatára és a bírósági jogértelmezés és jogalkalmazás megváltoztatására, összességében egy más tartalmú, a felperes pernyertességét eredményező ítélet meghozatalára irányul; érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz. Ennek okán az indítvány nem veti fel annak a lehetőségét, hogy akár a bírói döntések bármelyikét érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, akár

hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó, így a panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek.

- [9] A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [10] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.20.996/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1181/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3127/2021. (IV. 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 mint másodfokú bíróság Kf.VI.39.065/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság meghatalmazással igazolt jogi képviselője (dr. Bajusz Bertalan ügyvéd) útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria mint másodfokú bíróság Kf.VI.39.065/2020/5. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 105.K.700.364/2019/11. számú ítélete, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2019/1189/11. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint a kifogásolt döntések sértik az Alaptörvény 28. cikkét, továbbá a XXIV cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogait.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban megállapított tényállás szerint az indítványozó (az alapügy felperese) és a kérelmező mint bérbeadó, továbbá más bérbeadók bérleti szerződést kötöttek 2002. január 1-i hatállyal mobil távközlési eszköz telepítése érdekében, amit 2012. január 1-i hatállyal külön szerződésben meghosszabbítottak. Az első bérleti szerződés a második bérleti szerződés hatálybalépésével hatályon kívül helyezésre került. Az indítványozó megbízottja 2018 augusztusában a bérleti díj módosítására tett ajánlatot, melyre a bérbeadók kapcsolattartója az ajánlattételi felhívásban megjelölt határidőn belül nem válaszolt. Erre tekintettel az indítványozó ajánlattételi kötelezettsége megszűnt, a bérleti szerződés annak eredeti tartalma és a rendelkezései szerint maradt hatályban. A kérelmező az indítványozó ajánlati kötöttségének a megszűnését vitatta. A kérelmező 2018. november 5-én kelt levelében a bérleti díj érvényesítése kapcsán jogi eljárás megindítását helyezte kilátásba, és kérte, hogy az indítványozó a szerződéskötéssel kapcsolatos dokumentumokat küldje meg részére, valamint tájékoztatást kért személyes adatai kezeléséről. Hivatkozott továbbá arra, hogy az Európai Parlament és Tanács által hozott, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/679 rendelete (általános adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR) szerinti hozzáférési jogával kíván élni. Az indítványozó két nappal később megküldte a kérelmező részére a második bérleti szerződést, és a kérelmezővel folytatott elektronikus levelezést. A kérelmező 2019. január 23-án ismételt válaszlevelet írt az indítványozónak, amelyben kifogásolta az indítványozó iratkezelését, továbbá azt, hogy nem kapott választ a róla kezelt adatokról és azok felhasználásáról. Az indítványozó újabb, 2019. február 21-i válaszlevelében ismét megküldte a bérleti szerződést, továbbá valamennyi, a kérelmezővel kapcsolatosan rendelkezésre álló elektronikus levelet.
- [4] A kérelmező ezután (2019. január 23-án) az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 60. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: adatvédelmi hatóság, az alapügy alperese) eljárását kezdeményezte, sérelmezve, hogy a bérleti jogviszonnyal összefüggő indítványozói adatkezelés kapcsán hozzáférési jogával nem tudott megfelelően élni, mert az indítványozó nem tájékoztatta személyes adatai kezeléséről, továbbá a bérleti jogviszony során kezelt dokumentumait sem adta át a részére. Az adatvédelmi hatóság a NAIH/2019/1189/11. számú határozatában – a kérelmező kérelmének részben helyt adva – megállapította, hogy az indítványozó a kérelmező hozzáférési kérelmét nem teljesítette a 2012-es bérleti szerződésen túli adatok tekintetében, ezért őt a jogellenes adatkezelés miatt 300 000 Ft adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte.

Míg a kérelemnek a személyes adatokat tartalmazó szerződéses dokumentumok másolatának megküldésére vonatkozó részét elutasította.

- [5] Az indítványozó keresetlevelet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez, melyben elsődlegesen a fenti határozat megváltoztatását, a jogsértés megállapításának és a bírság kiszabásának mellőzését kérte. Másodlagosan kérte a határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését. A Fővárosi Törvényszék az indítványozó keresetét elutasította. Az elsőfokú ítélet megállapította, hogy a vizsgált adatkezelés – az indítványozó álláspontjával ellentétben – a GDPR tárgyi hatálya alá tartozik. Az ítélet indokolása szerint a perbeli esetben az nem volt vitatott, hogy a bérleti szerződésekben a kérelmező vonatkozásában a GDPR szerinti fogalom-meghatározásnak megfelelő személyes adatok szerepeltek. Az is megállapítható volt, hogy az indítványozó a kérelmező személyes adatait tartalmazó dokumentumokat elektronikusan tárolta, amire a GDPR tárgyi hatálya mint nem papír alapú gépesített adatkezelésre kiterjed.
- [6] Megjegyezte továbbá, hogy ugyanígy kiterjed a GDPR tárgyi hatálya az olyan kézi adatkezelésre is, amely esetében az adatok valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy ha azokat valamilyen nyilvántartási rendszer részévé kívánják tenni. Indokolásában kifejtette, hogy a GDPR a természetes személyek személyes adatainak kezelésére nézve, azok védelmére vonatkozó szabályokat állapít meg, az adatvédelmi szabályokon keresztül a természetes személyek magánszféráját védi, amely védelem független attól, hogy a természetes személy milyen minőségben jelenik meg, az adatkezeléssel kapcsolatos jogviszonyban. Érvelése szerint a GDPR alkalmazása körében nincs jelentősége, hogy az érintett fogyasztónak minősül-e vagy nem. Annak van relevanciája, hogy a GDPR 3. cikkében írtakból következően minden olyan esetben alkalmazandó a tárgyi és területi hatály fennállta esetén, amikor a természetes személyek személyes adatainak a kezelésére kerül sor. A konkrét ügyben az alperesi adatvédelmi hatóság a kérelmező mint természetes személy személyes adatainak a GDPR tárgyi hatálya alá tartozó indítványozó kezelése körében vizsgálódott és tett megállapításokat. Utalt továbbá arra, hogy a kérelmező a 2018. november 5-i megkeresésében egyértelműen hivatkozott a GDPR által biztosított hozzáférési jogára. Az elsőfokú ítélet indokolása utalt a GDPR preambuluma (63) bekezdésére.
- [7] Az elsőfokú bíróság ítéletében kiemelte, hogy a hozzáférési jog lényege a fentiek szerint, hogy az érintett a személyes adatainak kezeléséről az adatkezelés jogszerűségének megállapítása és ellenőrzése érdekében tájékoztatást kapjon. Ennek körében az adott tájékoztatásnak ki kell terjednie az adatkezelés tényére, az adatkezelő által kezelt személyes adatokra, valamint az adatkezelés lényeges körülményeire. Álláspontja szerint a GDPR szerinti hozzáférési jog nem az iratelve, hanem az adatelven alapul, mivel nem az érintett személy adatait tartalmazó iratra, hanem a dokumentumban szereplő személyes adatra vonatkozik. Az indokolás hangsúlyozta, hogy a jogszabályi meghatározásnak megfelelően az érintett (kérelmező) személyes adata az is, hogy egy szerződés és annak módosítása milyen tartalommal jön létre, a szerződéses jogviszonyból rá milyen jogok és kötelezettségek származtak és származnak. A szerződést, illetve annak módosítását tartalmazó okiratok tehát olyan adathordozók, amely a természetes személy adott jogviszonyt érintő személyes adatainak összességét tartalmazzák. Kétségtelen, hogy egy adott dokumentum többféle adatot, információt is tartalmazhat, a hozzáférési jog gyakorlása pedig az előbbiek szerint kizárólag az érintett személyre és adataira vonatkozhat. Utalt a GDPR 15. cikk (3) bekezdésére, amely alapján kötelezettség hárul az adatkezelőre – jelen esetben a felperesi indítványozóra – hogy az egyéb jogszabályi rendelkezések, így különösen a GDPR 15. cikk (4) bekezdésében foglaltak maradéktalan betartása mellett teljeskörűen biztosítsa az érintett (kérelmező) hozzáférési jogának gyakorlását. Az elsőfokú ítélet szerint ennek oly módon tehet legegyszerűbben eleget, hogy a hozzáférési jogkörén kívül eső adatokat, információkat felismerhetetlenné teszi, kitakarja és a hozzáférési joggal érintett személyes adatokat tartalmazó iratok másolatát kiadja az érintettnek.
- [8] Az elsőfokú ítélet megállapította, hogy a konkrét ügyben az indítványozó nem biztosította a kérelmező számára, hogy a GDPR szerinti határidőben teljeskörűen megismerhesse az általa kezelt személyes adatait. Álláspontja szerint az alperesi határozat helyesen utalt arra, hogy a GDPR 15. cikk (1) bekezdés *f*) pontja szerinti tételesen meghatározott információ a valamely felügyeleti hatósághoz címzett panasz benyújtásának a joga. A kérelmező az indítványozótól e körben sem kapott tájékoztatást, ez pedig önmagában megalapozza a kérelmező hozzáférési jogának a megsértését. Az elsőfokú ítélet kitért továbbá arra, hogy a hozzáférési jog előterjesztésének a motivációját nem lehet vizsgálni, mert az az érintett jogainak a gyakorlását jogszabályi alap nélkül korlátozná. Míg az alperesi döntés jogkövetkezményre vonatkozó része tekintetében megállapította, hogy az megalapozott és jogszerű volt, mivel az alperes az eset összes körülményeit megfelelő módon értékelte, a kiszabott bírság nem minősíthető eltúlzottnak.

- [9] Az indítványozó az elsőfokú ítélet ellen fellebbezést terjesztett elő, elsődlegesen kérte, hogy a Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 109. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú ítéletet az alperesi határozatra is kiterjedő hatállyal változtassa meg oly módon, hogy az indítványozó keresetének (megváltoztatási kérelmének) a keresetlevelében és a fellebbezésében foglaltak szerint adjon helyt és állapítsa meg, hogy az indítványozó nem kezelte a kérelmező adatait jogellenesen, illetve nem sértette meg a GDPR 12. cikk (3) bekezdése és a 15. cikke rendelkezéseit, továbbá ez alapján mellőzze az adatvédelmi bíróság kiszabását. Amennyiben az elsődleges fellebbezési kérelmét a Kúria nem találná megalapozottnak, úgy indítványozó másodlagosan kérte, hogy a Kp. 109. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú ítéletet az alperesi határozatra is kiterjedő hatállyal változtassa meg oly módon, hogy az adatvédelmi bíróság kiszabását mellőzze, és az indítványozót bíróság kiszabása nélkül marasztalja a GDPR 58. cikk (2) bekezdés *b*) pontjának megfelelően a fellebbezésben előadott tényállásra tekintettel, valamint az alperest kötelezze a Kúria az elsőfokú eljárásban és a fellebbezés során felmerült perköltség megfizetésére.
- [10] A Kúria mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – az indokolás részbeni módosításával – helybenhagyta. Indokolásában kiemelte, hogy az elsőfokú ítéletet – a Kp. 85. § (1) bekezdése alapján – a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálta. Az indítványozó keresetében az alperesi határozat rendelkező részének I. és III. pontját támadta, elsősorban arra hivatkozva, hogy a perbeli eset nem tartozik a GDPR hatálya alá, mivel a kérelmező nem minősül fogyasztónak. A Kúria ítélete a GDPR 2. cikk (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a perbeli esetben a GDPR hatálya megállapítható. Kifejtette, hogy a GDPR általában jogállástól függetlenül védi a személyes adatokat, ezért nincs jelentősége a GDPR alkalmazhatósága szempontjából annak a ténynek, hogy a kérelmező nem fogyasztóként került kapcsolatba az indítványozóval. Megjegyezte továbbá, hogy mivel az indítványozó keresetében nem hivatkozott a GDPR 4. cikkében foglaltak megsértésére (ugyanis korábban, a kérelmezővel szemben sem hivatkozott az indítványozó arra, hogy az általa kezelt adatok nem minősülnek személyes adatnak), ezért nem tért ki az elsőfokú bíróság erre a kérdésre. Ugyanakkor ettől függetlenül a kúriai döntés megállapította, hogy a szerződés tartalmánál, céljánál vagy hatásánál fogva egy meghatározott személyhez kapcsolódik.
- [11] Azon indítványozói hivatkozással összefüggésben, mely szerint az első és az azt követő szerződés egyező adattartalmára tekintettel elegendő volt részéről a kérelmezőnek az egyik szerződés megküldése, a Kúria ítéletének indokolása megállapította, hogy az indítványozó ezt az állítását nem bizonyította. Egyben hangsúlyozta, hogy az eset megítélése szempontjából elsődleges jelentőséggel bír, hogy a kérelmező 2018. november 5-én az indítványozónak megküldött megkeresése, amely egyértelműen tartalmazta, hogy a kérelmező élni kíván a GDPR által biztosított, a róla, a többi szerződő félről tárolt információk és adatok megismeréséhez és hozzáféréshez való jogával. Ezért az indítványozó számára egyértelműnek kellett volna lennie, hogy e kérelem alapján a GDPR szerint kell eljárnia, függetlenül az indítványozó által a kérelmező részéről feltételezett vélt vagy valós egyéb szándéktól és motivációtól. A GDPR 15. cikk (1) bekezdésébe foglalt, hozzáférési jogra vonatkozó rendelkezések ismertetését követően kiemelte, hogy a kérelmező kérelme egyértelműen tartalmazta, hogy a GDPR által meghatározott jogaival élni, és azt nem szűkítette le, továbbá semmilyen körülményből nem lehet arra sem következtetni, hogy lemondott volna a jogorvoslati jogról való tájékoztatásáról.
- [12] A Kúria megjegyezte továbbá, hogy ebből a szempontból teljesen közömbös, az, hogy a jogorvoslati lehetőségről az indítványozó honlapján tájékozódni lehet. A GDPR ugyanis előírja az adatkezelő számára e körben a közvetlen tájékoztatást. Az indoklás azt is kifejtette, hogy életszerűtlen e körben az indítványozó azon hivatkozása, hogy a jogorvoslati jogról szóló tájékoztatás az átlátható, tömör tájékoztatási kötelezettség követelményébe ütközik, miután az erre vonatkozó információ röviden és érthetően megadható, nem zavarja meg a kérelmezőt. A kúriai ítélet indokolása kitért arra is, hogy ugyan az elsőfokú ítélet érdemét nem érintette, azonban álláspontja szerint az indokolása [28] bekezdésében megalapozatlanul állapította meg, hogy a kérelem motivációját sem a hatóság, sem a bíróság nem vizsgálhatja (ugyanis az az érintett jogainak gyakorlását jogszabályi alap nélkül korlátozná és azzal a kérelem teljesítését önkényes feltételekhez kötné). Ezzel összefüggésben utalt a GDPR preambulának (63) bekezdésére, amely alapján az érintett jogosult, hogy hozzáférjen a rá vonatkozóan gyűjtött adatokhoz, továbbá arra, hogy egyszerűen, és észszerű időközönként az adatkezelés jogszerűségének megállapítása és ellenőrzése érdekében gyakorolja e jogát. Ugyanis a hozzáférési jog lényege az, hogy az érintett a személyes adatai kezeléséről az adatkezelés jogszerűségének megállapítása és ellenőrzése érdekében tájékoztatást kapjon.
- [13] A Kúria azt is kifejtette, hogy a GDPR rendelkezésein alapuló kérelem célját GDPR preambulának (63) bekezdése egyértelműen meghatározza, vagyis egyéb célra a GDPR nem használható fel, amiből az következik,

hogy a kérelem motivációját nem lehet ugyan vizsgálni, azonban a céljának a vizsgálata kötelező. Azt is hangsúlyozta, hogy a személyes adatok kezelésének minden esetben transzparensnek, átláthatónak kell lennie. Továbbá ebből következően az érintettek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy folyamatosan követni és kontrollálni tudják személyes adataik kezelésének útját és körülményeit.

- [14] A GDPR szerinti tájékoztatáshoz, hozzáféréshez és adathordozhatósághoz fűződő jogosultságok az adatalanyok számára lehetővé teszik, hogy az adatkezelést már annak megkezdése előtt, illetve annak teljes tartama alatt átlássák, a kezelt személyes adataik sorsát figyelemmel kísérhessék, valamint, hogy erre alapítva további jogukat gyakorolják, illetve jogorvoslati jogaikkal élhessenek. Megállapította továbbá, hogy ezen okból a hozzáférés az adatkezelés adatalanyok általi leghatékonyabb eszköze, amely szorosan kapcsolódik a tisztességes eljárás követelményéhez és az elszámoltathatóság alapelveihez. Kiemelte, hogy az adatalany a saját személyes adataival kapcsolatos hozzáférés iránti kérelmét részleteiben nem köteles indokolni, annak azonban a kérelemből egyértelműen ki kell tűnnie, hogy az adatalany célja a hozzáféréshez való jogának gyakorlása (vagyis tájékozódás az adatkezelés jogszerűségének megállapítása és ellenőrzése érdekében). Rögzítette, hogy az adott ügyben a kérelmező a kérelmében egyértelműen meghatározta annak elsődleges céljaként, hogy hozzáférési jogával kíván élni. Indokolásában kitért arra is, hogy miután közömbös a GDPR alkalmazhatósága szempontjából a kérelem kapcsán a kérelmező motivációja, ezért a Kúria az elsőfokú ítélet indokolásának ezt a részét ennek megfelelően megváltoztatta, pontosította.
- [15] Az indítványozó azon álláspontjával összefüggésben, amely vitatta azt, hogy a hozzáférés biztosítása vagy megtagadása adatkezelési művelet lenne, utalt a GDPR 4. cikk 2. pontjára, amely meghatározás egyértelműen tartalmazza a hozzáférési jog biztosításával kapcsolatos tevékenységet is (ld. „bármely művelet” kitétel). Az indítványozó fellebbezésében támadta továbbá az elsőfokú ítélet jogkövetkezmény kiszabására vonatkozó részét is. Ezzel összefüggésben a kúriai ítélet indokolása kifejtette, hogy az indítványozó által ezzel összefüggésben előadott körülmények lényegében azokat az érveket tartalmazták, amelyek a per érdemére vonatkoznak, amelyek az alperes, az elsőfokú bíróság, illetve a Kúria már értékelt, és amelyekre nézve a Kúria a megállapított jogsértés körében a fentiekben már részletesen kitért. Indokolásában azt is rögzítette, hogy lényeges körülmény a fellebbezés ezen részének megítélése szempontjából, hogy az indítványozó a személyes adatok fogalmára és tartalmára vonatkozó állításokon kívül keresetében ezen tényekre és körülményekre a jogkövetkezmény vonatkozásában kifejezetten nem hivatkozott. A Kúria megállapította továbbá, hogy az elsőfokú bíróság döntése e körben megfelelt a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglaltaknak, jogszerűen állapította meg, hogy alperes a mérlegelési hatáskörét a jogszabályi keretek között gyakorolta, a határozatból a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, a jogkövetkezményt megalapozó következtetések okszerűek, és az alperes megfelelő módon mérlegelte az eset összes körülményeit. A kiszabott jogkövetkezmény nem tekinthető túlzottnak vagy aránytalanak, az megfelel a generális és speciális prevenció céljainak.
- [16] 3. Az indítványozó – jogi képviselője útján – ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában a Kúria mint másodfokú bíróság Kf.VI.39.065/2020/5. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 105.K.700.364/2019/11. számú ítélete, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH/2019/1189/11. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve, miután nézete szerint a kifogásolt döntések sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a 28. cikkében foglaltakat.
- [17] Az indítványozó a tényállás ismertetését, továbbá a befogadási feltételek fennállása feltételeinek számbavételét követően előadta, hogy nézete szerint az ítéletek alaptörvény-ellenesen értelmezték a személyes adat fogalmát, továbbá indokolási kötelezettségüknek nem tettek eleget. Cáfolta az elsőfokú ítélet arra vonatkozó értelmezését, mely szerint az első bérleti szerződés teljes tartalma személyes adatnak minősül a GDPR 4. cikk 1. pontja alapján [erre nézve utalt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-434/16. számú *Nowak kontra Data Protection Commissioner* ügyben hozott ítéletére], érvelése szerint az sérti az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát és az Alaptörvény 28. cikkébe ütközik. Álláspontja szerint továbbá a bírósági döntések GDPR 4. cikk (1) pontjára vonatkozó jogértelmezése sem a józan észnek, sem a közjónak meg nem felelő, gazdaságos célt sem szolgáló, nonszensz jogértelmezés.
- [18] Az indítványozó szerint továbbá a bíróságok a GDPR 15. cikk (1) és (3) bekezdése alapján a hozzáférési jog terjedelmét alaptörvény-ellenesen értelmezték, amikor az első bérleti szerződés kiadására kötelezték, erre nézve utalt az EUB irányadónak vélt több határozatára. Egyben vitatta, hogy mi tekinthető a hozzáférési jog „legegyszerűbb” módjának, illetve az elsőfokú bíróság azon megállapítását, mely szerint a hozzáférési jog

gyakorlásának keretén belül köteles lett volna a kérelmezőt a felügyeleti hatósághoz címzett panasz benyújtásának a jogáról is tájékoztatnia. Indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte a GDPR 12. és 15. cikkét, és jogellenesen állapította meg, hogy a kérelmező tárgybeli ügybeni kérelmét ne lehetne úgy értelmezni, hogy a kérelmező a valamely felügyeleti hatósághoz címzett panasz benyújtásának jogára vonatkozó információ közléséről lemondott volna. Álláspontja szerint ez a jogértelmezés szintén nem felel meg a józan észnek, sem a közjónak, továbbá gazdaságos célt sem szolgál. Emellett az indítványozó hivatkozása szerint a kúriai döntés a hozzáférési jog gyakorlásának a feltételeit is alaptörvény-ellenesen értelmezte. Ezzel összefüggésben hivatkozott a GDPR preambulának (63) bekezdésére, továbbá annak 12. cikke (5) bekezdésében foglaltakra, és az alperes 2019. július 4. napján kelt védiratának mellékletét képező, a kérelmező által 2019. április 8-án az alperes ügyfélszolgálatára küldött e-mailjére.

- [19] Az indítványozó álláspontja szerint a kérelmezőnek sohasem volt az a célja, hogy a hozzáférési jogát az adatkezelés jogszerűségének megállapítása és ellenőrzése érdekében gyakorolja, valamint nézete szerint a kérelmező hozzáférési jogának gyakorlása megalapozatlan volt, az ugyanis nem állt összhangban a GDPR preambulának (63) bekezdésével. Ezzel összefüggésben az elsőfokú bíróság ítéletének jogszabálysértő voltát állította, amiért az ügy elbírálása során a hozzáférési jog motivációját egyáltalán nem vette figyelembe. Hivatkozott továbbá arra, hogy a Kúria az elsőfokú ítéletben kifejtett alaptörvénytől álláspontot csupán annyival pontosította, hogy a GDPR alkalmazandósága szempontjából a motiváció közömbösségét mondta ki, amely szerinte elmentmond a Kúria egy saját, korábbi álláspontjának (16/2013. számú polgári elvi határozat). Álláspontja szerint a bírói döntések ez irányú jogértelmezése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmén túl sem a józan észnek, sem a közjónak nem felel meg, és erkölcsös célt sem szolgál.
- [20] Az indítvány végül összefoglalva a konkrét ügyben az alaptörvény-ellenesség lényegét, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése megjelölésén túl az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmével összefüggésben utalt az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezésére, továbbá az indokolási kötelezettség követelményével összefüggésben idézte a 7/2013. (III. 1.) AB határozatának vonatkozó megállapításait (Indokolás [33]–[34]). Emellett az indítvány kifejtette, hogy nézete szerint a megfelelő indokolásnak az felel meg, ha a hatóság határozatából, illetve a bíróság ítéletéből világosan megérthető, hogy az ügyben eljáró bíróság/hatóság mely bizonyítékok alapján és miért az adott tények fennállását állapította meg, valamint kiderül, hogy adott tényállásra mely jogi normákat vonatkoztatta, továbbá az azokkal való összevetés után logikusan indokolja, hogy miért azt a jogi következtetést vonta le, és az ítélet kellően meggyőző erejű. Az indítványozó álláspontja szerint az általa kifogásolt bírói döntések a GDPR rendelkezéseire vonatkozó értelmezése az Alaptörvény 28. cikkében foglalt minimális alkotmányos követelményeknek sem felel meg, ezért sértik az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogát. Arra vonatkozóan azonban az indítvány összegzése sem tartalmaz érvelést, hogy a bírói döntések mely része szenved olyan indokolási hiányosságban, amelyre az indítványozó a fentiekben állított alapjogi sérelmét alapozza.
- [21] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján jelen ügyben tanácsban jár el. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt, ennek során a tanács megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [22] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelelt-e az indítvánnyal szemben támasztott törvényi követelményeknek. Vizsgálata eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz – az alábbi okokra tekintettel – nem fogadható be.
- [23] Az indítványozó részére a Kúria másodfokú ítéletét 2020. július 8-án kézbesítették, míg az alkotmányjogi panaszát az indítványozó 2020. szeptember 4-én, elektronikus úton küldte meg a törvényszék részére. Így az alkotmányjogi panasz – az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján – határidőben benyújtottnak minősül.
- [24] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján a Kúria mint másodfokú bíróság Kf.VI.39.065/2020/5. számú ítélete alkotmányossági vizsgálatát kérte, amely az ügy érdemében hozott, jogorvoslattal nem támadható döntése, mivel ellene fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs helye. Továbbá az indítványozó Alaptörvényben

biztosított jogai sérelmére hivatkozott, ezért az alkotmányjogi panasz e tekintetben is megfelel az Abtv. 27. §-ában előírt követelményeknek.

- [25] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége, az adatvédelmi ügy felpereseként [Abtv. 27. § (2) bekezdés a)–c) pontjai] fennáll.
- [26] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek az alábbiak szerint tesz eleget: tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó(i) jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §) b) az eljárás megindításának indokát (az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt bírói döntés alapjogát sérti); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági döntést (a Kúria, mint másodfokú bíróság Kf.VI.39.065/2020/5. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXVIII. cikk (1) bekezdése]; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [27] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány több szempontból nem felel meg a határozott kérelem követelményének. Az alkotmányjogi panasz a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét – többek között – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel állítja. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése azonban kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, az indítvány erre vonatkozó érvelést azonban nem, csupán a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokolást tartalmaz. Ezért az indítvány ebben a részében az érdemi elbírálásra nem alkalmas (erre nézve lásd pl. 3133/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [8]).
- [28] Az indítvány az Alaptörvény 28. cikke sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a Kúria a személyes adat fogalmát, a hozzáférési jog terjedelmét, valamint annak gyakorlása feltételeit alaptörvénytől értelmezte. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési (segéd)szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani (erre nézve lásd: 3001/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [17]).
- [29] Az indítványozó a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmére hivatkozással, az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmén keresztül állította. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt állapította meg, hogy az indítvány indokolása nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontja szerinti érvelést arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az indokolt bírói döntéshez való joggal, azaz a bírói döntés indokolása mivel összefüggésben szenved olyan konkrét hiányban, amely a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi. Bár az indítvány indokolásának több alpontjában feltünteti az alaptörvény-ellenesség okaként, az indítvány érvelése valójában a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét nem a bírói döntés indokolásának a hiányában, hanem a bírósági döntés alapjául szolgáló, annak meghozatala során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések (a GDPR rendelkezéseinek) indítványozó álláspontja szerinti téves értelmezésére, valamint az alapügy tényállásával összefüggésben meghozott jogi következtetések téves levonására figyelemmel állította.
- [30] Az Alkotmánybíróság fontosnak tartja kiemelni, hogy következetes gyakorlata szerint [összefoglalóan lásd: az indítvány által is idézett a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot] az indokolt bírói döntéshez fűződő jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik és az mint alkotmányos előírás elsősorban az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helyállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon [3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [29]]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik „a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” [3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32], vö. 3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]]. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie és nem minden egyes részletre [3169/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [32]; 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]].

- [31] Az Alkotmánybíróság számos határozatában azt is kiemelte, hogy „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan [állítólagos] jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [32] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben emlékeztet továbbá arra is, hogy a fentiekre tekintettel önmagában az, hogy az indítványozó a bírósági ítéletek érvelését tévesnek, magára nézve hátrányosnak tartja, nem alkotmányossági kérdés, és az az indokolt bírói döntéshez való jogra történő hivatkozással sem tehető azzá.
- [33] 6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései alapján, tanácsban eljárva, az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjaira is figyelemmel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1561/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3128/2021. (IV. 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 Nyíregyházi Törvényszék 3.Bpk.38/2019/21. számú végzése és a Debreceni Ítéletábla Bpkf.I.393/2019/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó saját ügyében személyesen eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az indítványozó összesen tizenöt, végrehajtandó szabadságvesztés büntetést tartalmazó jogerős ítéletének (a továbbiakban: alapítélet) az összbüntetésbe foglalására tett indítványt. A Nyíregyházi Törvényszék 3.Bpk.38/2019/21. számú végzésével az indítványozó indítványát elutasította, indokolásának lényege szerint a szóban forgó alapítételek közül tizenhárom esetében már korábban megtörtént az összbüntetésbe foglalás, valamint az alapítételek nem mindegyike áll egymással kvázi halmazati viszonyban, így tehát az alapítételek összbüntetésbe foglalására a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 93. § (1) bekezdésében foglalt feltétel hiányában és a (4) bekezdés a) pontjában írt tilalom folytán nem volt lehetőség.
- [3] A Nyíregyházi Törvényszék végzésében azt is megállapította, hogy az alapítételek közül kettő vonatkozásában korábban összbüntetésbe foglalásra nem került sor, így ezek esetében vizsgálható ennek a lehetősége, de az eljárás lefolytatására a Budai Központi Kerületi Bíróság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, ezért határozott a szükséges iratoknak az említett bíróság részére történő – a végzés jogerőre emelkedését követő – megküldéséről.
- [4] 1.2. Az elsőfokú végzés ellen az indítványozó és védője is fellebbezést jelentett be, amelyben – egyebek mellett – azt is kifogásolták, hogy az összbüntetésbe foglalás feltételeit az eljáró bíróságok a Btk. és nem a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) rendelkezései alapján vizsgálták, így aránytalanul súlyos büntetést kell kiállnia. A fellebbezések folytán eljáró Debreceni Ítéletábla a Bpkf.I.393/2019/6. számú végzésével helybenhagyta az elsőfokú végzést. A másodfokú bíróság indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság helyesen döntött a Btk. alkalmazása mellett, és helyesen alkalmazta az összbüntetésbe foglalás feltételeit, így tehát törvényesen utasította el az indítványozó indítványát.
- [5] 2. Az indítványozó a fentieket követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az említett bírósági döntésekkel szemben. Panaszában és annak – az Alkotmánybíróság főtákarának hiánypótlási felhívására történt – kiegészítésében előadta, hogy sérültek az Alaptörvényben biztosított jogai, mert az összbüntetési eljárás során eljáró bíróságok nem a régi Btk., hanem a szigorúbb szabályokat tartalmazó Btk. rendelkezéseit vették alapul, amelyekről azonban az Alkotmánybíróság korábban „kimondta, hogy alaptörvény-ellenesek”. Az eljáró bíróságok ezen kívül figyelmen kívül hagyták a Btk. 94. §-ának azon rendelkezését, amelynek értelmében az összbüntetést úgy kell megállapítani, mintha halmazati büntetést szabnának ki. Mindezekre figyelemmel kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az említett bírósági döntések alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.
- [6] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

- [7] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [8] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. értelmében alkotmányjogi panasz esetén az indítvány akkor tekinthető határozottnak, ha az – egyebek mellett – egyértelműen megjelöli azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdése a) pont]; egyértelműen megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdése d) pont]; egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) pont].
- [9] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány egyáltalán nem tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza, ezen kívül egyetlen olyan alaptörvényi rendelkezést sem jelöl meg, amelynek a sérelmét állítaná az alapügyben, illetve egyáltalán nem tér ki az Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmének a lényegére sem.
- [10] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panasa nem teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdése a), b) és d) pontjaiban meghatározott befogadhatósági feltételeket. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1623/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3129/2021. (IV. 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 Fővárosi Törvényszék 1.Bpk.404/2019/4. számú végzése és a Fővárosi Ítéletábla Beüf.10.463/2019/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó saját ügyében személyesen eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az indítványozó összesen három, végrehajtandó szabadságvesztés büntetést tartalmazó jogerős ítéletének (a továbbiakban: alapítélet) az összbüntetésbe foglalására tett indítványt. A Fővárosi Törvényszék 1.Bpk.404/2019/4. számú végzésével az indítványozó indítványát elutasította, indokolásának lényege szerint a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban foglaltak alapján – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-ának megsemmisítését követően – arról, hogy az összbüntetési eljárásban a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) rendelkezéseit kell-e alkalmazni, a töretlen bírói gyakorlat ad irányutatást. E szerint, ha az összbüntetésbe foglalandó alapítételek közül akárcsak egy is az összbüntetésbe foglalás szabályait módosító rendelkezés hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a módosított szabályokat kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy az összbüntetésbe foglalás iránti kérelemben megjelölt egyik ítélet a Btk. 2013. július 1-jei hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, az összbüntetési eljárás során a Btk. rendelkezéseit kellett alkalmazni. Figyelemmel arra – szövege az elsőfokú bíróság érvelése –, hogy a szóban forgó alapítételek közül kettő esetében már korábban megtörtént az összbüntetésbe foglalás, így tehát az alapítételek összbüntetésbe foglalására a Btk. 93. § (4) bekezdés a) pontjában írt tilalom folytán nem volt lehetőség.
- [3] 1.2. Az elsőfokú végzés ellen az indítványozó fellebbezést jelentett be, amelyben – egyebek mellett – azt is kifogásolta, hogy az összbüntetésbe foglalás feltételeit az eljáró bíróságok a Btk. és nem régi Btk. rendelkezései alapján vizsgálták, így aránytalanul súlyos büntetést kell kiállnia. A fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéletábla a Beüf.10.463/2019/3. számú végzésével helybenhagyta az elsőfokú végzést. A másodfokú bíróság indokolásában kifejtette, hogy – figyelemmel a Kúria 2/2019. büntető jogegységi határozatában (a továbbiakban: BJE) foglaltakra is – az elsőfokú bíróság helyesen döntött a Btk. alkalmazása mellett és helyesen alkalmazta az összbüntetésbe foglalás feltételeit, így tehát törvényesen utasította el az indítványozó indítványát.
- [4] 2. Az indítványozó a fentieket követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az említett bírósági döntésekkel szemben. Panaszában és annak – az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlási felhívására történt – kiegészítésében előadta, hogy a kifogásolt döntések következtében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a XV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (4), (5), (6) és (7) bekezdéseiben biztosított jogai sérültek. Az indítványozó előadta továbbá, hogy az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakat. Az indítványozó panasza kiegészítéseként azt is indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a BJE alaptörvényellenességét is állapítsa meg, mert az is a felsorolt alaptörvényi rendelkezésekbe ütközik.

- [5] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [6] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [7] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. értelmében alkotmányjogi panasz esetén az indítvány akkor tekinthető határozottnak, ha az – egyebek mellett – egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) pont].
- [8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány egyáltalán nem tér ki az Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmének a lényegére.
- [9] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panaszja nem teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) pontjában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [10] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1382/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3130/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Ítéltábla Bpkf.I.260/2019/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó összesen hat, végrehajtandó szabadságvesztés büntetést tartalmazó jogerős ítéletének (a továbbiakban: alapítélet) az összbüntetésbe foglalására tett indítványt. Az első fokon eljáró Szolnoki Törvényszék a 2019. március 18. napján meghozott, 6.Bpk.82/2019/5. számú ítéletében a hat alapítéletben kiszabott szabadságvesztés büntetést összbüntetésbe foglalta. Az ítélet indokolásának lényege szerint az ügyben az Alkotmánybíróság 10/2018. (VII. 18.) AB határozata alapján – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 2. § (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel – a bíróságnak a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) összbüntetési szabályait kellett alkalmazni, amelyek lehetővé tették az alapítéletekben kiszabott szabadságvesztés büntetések összbüntetésbe foglalását.
- [3] A kétirányú fellebbezések folytán eljáró Szegedi Ítéltábla a Bpkf.I.260/2019/7. számú ítéletében – megváltoztatva az elsőfokú ítéletet – az indítványozó összbüntetésbe foglalás iránti indítványát elutasította. Az ítélet indokolásának lényege szerint a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat meghozatalát követően kialakult, az összbüntetési eljárásokat érintő eltérő jogalkalmazási gyakorlat megszüntetésére a Kúria 2019. június 3. napján 2/2019. számú jogegységi határozatot (a továbbiakban: BJE) hozott, amely rögzítette, hogy az összbüntetési eljárás során alkalmazandó büntető törvény meghatározásakor az alapítéletekkel elbírált bűncselekmények elkövetési ideje közömbös; annak van jelentősége, hogy az összbüntetésbe foglalás lehetősége mikor nyílt meg. A másodfokú bíróság a BJE-ben foglalt iránymutatásra figyelemmel úgy foglalt állást, hogy az összbüntetési indítványban szereplő alapítéletek vonatkozásában nem a régi Btk., hanem a Btk. összbüntetési szabályait kell alkalmazni, mivel az alapítéletek közül három is a Btk. 2013. július 1. napján történt hatálybalépését követően emelkedett jogerőre. A másodfokú bíróság megállapította, hogy az összbüntetési indítványban szereplő alapítéletek mind egyikét korábban már összbüntetésbe foglalták, márpedig a Btk. 93. § (4) bekezdésének a) pontja értelmében – szemben a régi Btk. rendelkezéseivel – nem foglalható összbüntetésbe a már összbüntetésbe foglalt büntetés. Mindezekre figyelemmel a másodfokú bíróság az összbüntetési indítványt elutasította.
- [4] 2. Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben lényegében azt kifogásolta, hogy a Szegedi Ítéltábla Bpkf.I.260/2019/7. számú ítéletében kifejtett – a BJE-n alapuló – jogértelmezése elsősorban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság részelemét képező visszaható hatály tilalmát sérti és szembemegy a fentiekben említett alkotmánybíróági határozatban kifejtett érveléssel.
- [5] Mindezekre figyelemmel az indítványozó kérte a Szegedi Ítéltábla Bpkf.I.260/2019/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [6] 3. Az indítvány benyújtását követően az Alkotmánybíróság az 1/2020. (I. 2.) AB határozatában a Magyar Közlönyben történt közzétételére visszaható hatállyal megsemmisítette a BJE-t, és elrendelte a BJE alkalmazásával meghozott minden, jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás felülvizsgálatát.
- [7] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a Szegedi Ítéltábla Bpkf.I.260/2019/7. számú ítéletében kifejezetten a BJE-t alkalmazva utasította el az indítványozó összbüntetésbe foglalás iránti indítványát,

így tehát az 1/2020. (I. 2.) AB határozatban elrendelt felülvizsgálat nyilvánvalóan a jelen ügyben kifogásolt döntéssel jogerősen lezárt ügyet is érinti, azaz az említett alkotmánybírósági döntés az indítványozót érintően is jogorvoslatot nyújtott.

- [8] 4. Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – Ügyrendjében meghatározottak szerint – a nyilvánvalóan okafoyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján – egyebek mellett – okafoyott válik az indítvány, ha az tárgytalanná vált, ezért az Alkotmánybíróság eljárását jelen ügyben megszüntette.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1379/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3131/2021. (IV. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.540/2019/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Horváth M. Gábor ügyvéd) útján az Alkotmánybíró-ságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Kúria Kfv.I.35.540/2019/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és annak – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.K.33.234/2018/20. számú ítéletére kiterjedő hatállyal történő – megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (2)–(3) bekezdésének, XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (4) bekezdésének a sérelmére hivatkozással.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint a mezőgazdasági termelő indítványozó a mezőgazdaságban használt gázolaj után jövedéki adó visszatérítésben részesült, a 2014. évi bevallások utólagos ellenőrzése során azonban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóhiánynak minősülő jövedéki adókülönbözetet állapított meg, ezért bírságot szabott ki és késedelmi pótlékot számított fel. Indokolása szerint a jövedéki adó visszatérítésének előfeltétele, hogy az érintett földterület a visszatérítési időszakban jogszerűen a mezőgazdasági termelő használatában legyen. Bérelt földterületek esetében ehhez a földhasználatnak az adózó általi bejelentése és annak a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzése szükséges. Az érintett földterületek egy része vonatkozásában azonban az indítványozó nem vagy csak törtidőszakok tekintetében volt földhasználóként bejegyezve.
- [3] Ezzel összhangban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, valamint a Kúria kimondta, hogy a földhasználati nyilvántartás a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 93. §-a szerint közhiteles nyilvántartás, amelynek kapcsán jogszabályban rögzített bejelentési kötelezettség áll fenn. Jövedéki adó visszatérítésére az adózó csak akkor jogosult, ha a földhasználatot bejelentette. A mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedékiadó-visszatérítés feltételeiről és szabályairól szóló 341/2007. (XII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. § (4) bekezdése szerint „a jövedékiadó-visszatérítésre vonatkozó igényjogosultság megállapítása érdekében [...] a jogszerű földhasználat tényét a TakarNet Földhivatali Információs Rendszerben szereplő adatok alapján ellenőrizheti”. E rendelkezés alapján a földhasználati nyilvántartás mint bizonyítási eszköz igénybevétele jogszerű és elsődleges. Az adózó nincs elzárva attól, hogy megfelelő eljárásban vitassa a bejegyzett adatok megalapozottságát, de a közhiteles nyilvántartással szemben a magánokirati bizonyítéknak minősülő szerződéseket ebben az eljárásban nem lehet figyelembe venni. A Kúria rámutatott arra is, hogy a jövedéki adó visszatérítésének lehetősége jogosultság, amely csak meghatározott feltételek teljesülése esetében illeti meg az adózót, a visszatérítés elmaradása tehát nem szankció, és nem állítható párhuzamba a Fétv. 95. §-ában szabályozott – kifejezetten a bejelentés elmulasztása miatti – bírsággal.
- [4] Az indítványozó ezt követően előterjesztett alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a föld használata nem jog-, hanem ténykérdés, a földhasználati nyilvántartás csak „adminisztratív, nem közhiteles nyilvántartás”. Megítélése szerint az ellenőrzésnek a Korm. rendelet 3. § (4) bekezdésében szabályozott módja csupán lehetőség, amely nem zárja ki más bizonyítékok figyelembe vételét, és nem írhatja felül a magasabb szintű jogszabályba – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 97. § (4) bekezdésébe – foglalt tényállás-tisztázási kötelezettséget. Ebből következően bejegyzés hiányában is figyelembe kellett volna venni a kérdéses ingatlanokra vonatkozó haszonbérleti szerződéseket, illetve vizsgálni kellett volna az indítványozó tényleges földhasználatát. Egyetlen jogszabály sem tartalmaz továbbá arra vonatkozó kifejezett rendelkezést, miszerint a visszatérítési

jogosultság feltétele lenne a földhasználati jogosultság bejegyzése. Ezért a támadott bírósági döntés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság, jogbiztonság követelménye) és a T) cikk (2)–(3) bekezdésével (jogsabályi hierarchia alapelve). Az indítványozó emellett kifejtette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – amely nemcsak a büntetőjogra érvényes – kizárólag a jogszabály által egyértelműen meghatározott joghátrány alkalmazására van lehetőség, márpedig nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a földhasználati nyilvántartásba való bejegyzés elmaradásához az indítványozó ügyében alkalmazott joghátrányt (a költségvetési támogatásból való kizárást) kapcsolná.

- [5] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit, jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [6] 2.1. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben érkezett: a Kúria ítéletét 2020. június 16-án vette kézhez az indítványozó, a panaszt pedig 2020. augusztus 14-én nyújtotta be. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és a folyamatban volt per felpereseként érintettnek minősül. A jogi képviselő meghatalmazását csatolták.
- [7] Az alkotmányjogi panasz azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a T) cikk (2)–(3) bekezdései vonatkozásában nem tesz eleget az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában írt feltételnek, mivel ezek a rendelkezések az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – a B) cikk (1) bekezdése esetében a visszaható hatály tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét kivéve, de az indítványozó nem ezekre hivatkozott – nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, ezért azokra alkotmányjogi panasz nem alapítható {a B) cikk (1) bekezdése tekintetében lásd legutóbb például: 3426/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; a T) cikk vonatkozásában lásd például: 3244/2019. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [9]}. E tekintetben érdemi vizsgálatra nincs mód.
- [8] Megállapítható továbbá, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését megjelölte ugyan indítvány-kiegészítésében, de kérelmét e rendelkezés vonatkozásában indokolással már nem támasztotta alá. Az előadott sérelmeket kizárólag az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a T) cikk (2)–(3) bekezdésével és a XXVIII. cikk (4) bekezdésével hozta összefüggésbe, azt azonban nem fejtette ki, hogy az ügyben álláspontja szerint miért sérült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]} A kérelem tehát ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában írt feltételnek.
- [9] Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeit egyebekben teljesíti: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozó szerint olyan módon alkalmaztak vele szemben joghátrányt, hogy ennek lehetősége jogszabályban szerepelt volna); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést (a Kúria Kfv.I.35.540/2019/12. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletére kiterjedő hatállyal.
- [10] 2.2. 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. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát.
- [11] Az Abtv. 29. §-ában írt első feltételt illetően az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van a szóban forgó alaptörvényi rendelkezés – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése mint a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részét képező előírás – tartalmát érintően [lásd például: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 3046/2017. (III. 20.) AB határozat]. Jelen alkotmányjogi panasz ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.

- [12] A második – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre vonatkozó – feltételt érintően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Azt az indítványozó sem vitatta, hogy a jövedékiadó-visszatérítés igénylésének jogszabályban előírt feltétele volt a jogszerű földhasználat, mint ahogy azt sem, hogy a Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése alapján a bíróság jogszerűen vette figyelembe bizonyítékként a közhiteles nyilvántartás adatait, illetve, hogy ő maga elmulasztotta a földhasználati nyilvántartásba való – egyébként kötelező – bejegyzését kérni. Érvelése szerint viszont erre vonatkozó, kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában nem láthatta előre, hogy e mulasztása egyben a jövedékiadó-visszatérítési jogosultság elvesztését is jelenti. Tehát az indítvány alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését lényegében azzal sértette meg a bíróság, hogy a közhiteles földhasználati nyilvántartás adatai alapján hozta meg döntését.
- [13] Mindezek alapján megállapítható, hogy a vizsgált ügyben az indítványozó alapvetően a bíróság által a földhasználat kérdésével összefüggően igénybevett bizonyítási eszközök körét, valamint az egyes bizonyítékoknak tulajdonított bizonyító erőt, a bizonyítékok mérlegelésének okszerűségét és a bizonyítékokból levont bírói következtetést vitatja. Ezek mellett a bizonyítékokra vonatkozó szakjogi szabályozás értelmezését vonja kétségbe. Tehát az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének a sérelmét a bíróság tényállás-megállapítási, bizonyíték-értékelési tevékenységével összefüggésben állítja az indítványozó. E kérdések vizsgálata azonban törvényességi és nem alkotmányossági kérdés. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis a tényállás megállapítása, illetve a bizonyítékok értékelése a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta »szuperbírósággént«, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól.” (Indokolás [12]) Önmagában az, hogy az indítványozó tévesnek és magára nézve sérelmesnek tartja a közhiteles nyilvántartás adatai bizonyítékként történő felhasználásának módját, nem tekinthető az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése követelményrendszerén belül értékelhető alkotmányossági kérdésnek. Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítványba foglaltak az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélyét sem vetik fel.
- [14] Összefoglalva: az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet az Alaptörvény felhívott rendelkezésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni, és amely ezért az indítvány érdemi vizsgálatát indokolná.
- [15] 3. A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjába és az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjába foglalt törvényi feltételeknek, részben pedig nem teljesíti az Abtv. 29. §-ban írt befogadási kritériumokat, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [16] A határozatban foglalt visszautasítással egyetértek.
- [17] Észrevételezem ugyanakkor, hogy a döntés indokolása pontatlanul hivatkozik az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatosan kialakított dogmatikai álláspontjára.
- [18] Az indokolás [7] bekezdése az alábbiakat tartalmazza „[...] az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a T) cikk (2)–(3) bekezdései [...] az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – a B) cikk (1) bekezdése esetében a visszaható hatály tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét kivéve [...] – nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, ezért azokra alkotmányjogi panasz nem alapítható [...]”.
- [19] Az idézett megállapítás alapján úgy tűnhet, mintha a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jogbiztonság követelményének részét képező visszaható hatály tilalmát, illetve a kellő felkészülési idő elvárását az Alkotmánybíróság az indítványozókat megillető, Alaptörvényben biztosított jogként ismerné el. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok vonatkozásában, annak hangsúlyozása mellett, hogy a B) cikk (1) bekezdése jogállamiságot deklaráló rendelkezése nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, a visszaható hatály tilalmának, illetve a kellő felkészülési időnek sérelmét csupán mint alkotmányjogi panaszban igénybe vehető hivatkozási lehetőséget értelmezte; azaz ezeket nem minősítette Alaptörvényben biztosított jog sérelmének.
- [20] Ennyiben fontosnak tartottam pontosítani az általam is támogatott határozat indokolását.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1466/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3132/2021. (IV. 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 Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.1069/2020/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Kása Norbert ügyvéd) eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt.
- [2] A Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 2020. június 18-án kelt 2.F.199/2020/9. számú végzésével megállapította, hogy az indítványozó a vele szemben kiszabott hat év börtön szabadságvesztésből nem bocsátható feltételes szabadságra. A feltételes szabadságra bocsátásból történő esetleges kizárás lehetőségének vizsgálatát a büntetés-végrehajtási intézet kezdeményezte azért, mert az elítélt nem a megadott időpontban kezdte meg a szabadságvesztés letöltését. Az eljárás során a büntetés-végrehajtási bíró megállapította, hogy az elítéltet több alkalommal szabályszerűen felhívták a büntetés megkezdésére. Az elítélt és a védője több alkalommal is halasztás iránti kérelmet terjesztett elő, az elítélt egészségi állapotára hivatkozással, de azokat a bíróság elutasította. A bíróság megállapította, hogy az elítélt betegsége nem akadályozta volna a bevonulását, mert az a büntetés-végrehajtás keretein belül is kezelhető. Az elítélt 2019 nyarán ismeretlen helyre távozott, amikor már vele szemben elővezetést is elrendeltek, majd elfogatóparancs kibocsátására is sor került, amely végül az eredeti felhívás határnapjához képest több mint egy évvel később, 2020. április 2-án vezetett eredményre. Minderre tekintettel a büntetés-végrehajtási bíró arra a következtetésre jutott, hogy az elítélt önhibájából nem tett eleget bevonulási kötelezettségének, ezért a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárta.
- [3] A végzés ellen az elítélt és a védője fellebbezést jelentettek be. A Szegedi Törvényszék 2020. június 30-án meghozott végzésével helyben hagyta a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja által meghozott elsőfokú végzést. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a rendelkezésére álló iratok adatainak megfelelően és helytállóan állapította meg azokat az adatokat, amely alapján az elítélt a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárásra került. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a tényállás megalapozott, a hatályon kívül helyezésre okot adó eljárási szabálysértés nem merült fel. A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban a tekintetben, hogy az elítélt önhibájából nem kezdte meg a szabadságvesztés büntetés letöltését. Ezzel összefüggésben utalt arra, hogy az elítéltet többször is figyelmeztették arra, hogy nem bocsátható feltételes szabadságra, ha a szabadságvesztés letöltését önhibájából nem kezdi meg, a szabadságvesztés megkezdésére szóló felhívás emellett tartalmazta a lakóhely, tartózkodási hely címében bekövetkező változásra vonatkozó bejelentési kötelezettséget is, amelynek az elítélt nem tett eleget.
- [4] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal élt a Büntetés-végrehajtási Csoport elsőfokú, valamint a törvényszék másodfokú végzésével szemben.
- [5] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozott azzal összefüggésben, hogy az eljáró bíróságok nem indokolták megfelelően határozataikat, nem adtak számot részletesen a döntés indokairól. Kifogásolta, hogy a büntetés-végrehajtási bíró az egészségi állapotot nem tekintette a tényállás részének, így arra nem is vont le következtetést, nem vette figyelembe, hogy az elítélt tudattartalmának vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy az elítélt tévedésben volt, ami kizárja az önhiba megállapíthatóságát. Kifogásolta továbbá, hogy a bíróság nem kellőképpen vette figyelembe az elítélt okszerű védekezését. Hivatkozott arra is, hogy álláspontja szerint a bíróság megtévesztően alkalmazza azt a gyakorlatot, hogy a halasztási kérelemmel kapcsolatos eljárás nem mentesít a megjelenési kötelezettség alól, ugyanis az elítélt azt

feltételezte, hogy a halasztási kérelem elutasítását követően az újabb felhívás megérkezéséig nem kell megkezdnie a szabadságvesztés letöltését.

- [6] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [7] 3.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján terjesztette elő az alkotmányjogi panaszt, melyet az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint hatvan napon belül kell benyújtani. Az indítványozó a panaszt a törvényi határidőn belül terjesztette elő. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát jogi képviselő útján nyújtotta be, a jogi képviselő meghatalmazását csatolta. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítvány 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 indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [8] 3.2. 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.
- [9] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozott azzal összefüggésben, hogy az eljáró bíróság nem tett eleget az indokolási kötelezettség alkotmányos követelményének. Az indítványozó a jogorvoslati jog sérelmét állította azon az alapon, hogy a jogorvoslati jog csak a döntés indokainak ismeretében gyakorolható teljességgel. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy álláspontja szerint a bíróságok nem vizsgálták meg a releváns bizonyítékokat, nem vették figyelembe a terhelt egészségügyi állapotát, amely álláspontja szerint kizárta volna az önhiba megállapításának lehetőségét.
- [10] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett indokolt bírói döntéshez való joggal áll összefüggésben, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]]. Az indokolt bírósági döntéshez való jog csak azt a kötelezettséget támasztja az eljáró bírósággal szemben, hogy az indokolás az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre terjedjen ki [3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]], az indokolás hossza pedig önmagában nem alkotmányossági kérdés [3312/2018. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [11] Jelen ügyet tekintve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Szegedi Törvényszék megjelölte az álláspontja szerint a jogvita eldöntése szempontjából jogilag releváns kérdéseket és kifejtette, milyen megfontolások alapján válaszolta meg őket. A bíróságok figyelembe vették, hogy a terheltnek egészségügyi problémái vannak, amelyet két alkalommal szakértő is vizsgált, de nem tekintették olyan körülménynek, amely indokolta volna a terhelt számára a halasztás engedélyezését, valamint az önhiba kizárását. Az eljáró bíróságok részletesen kifejtették, miért állapítható meg az önhiba annak kapcsán, hogy a terhelt nem kezdte meg határidőben a szabadságvesztés letöltését. Vizsgálták azt is, hogy a terheltet figyelmeztették jogaira és kötelességeire, magatartása következményeire, különös tekintettel arra, hogy ha nem tesz eleget a bevonulási kötelezettségének, akkor az maga után vonhatja a feltételes szabadságra bocsátásból történő kizárást.
- [12] Megállapítható, hogy az indítványozó az általa megjelölt, Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét kizárólag arra vezette vissza, hogy álláspontja szerint a bíróságok nem megfelelően értelmezték a feltételes szabadságra bocsátásból való kizárás szabályait, különös tekintettel az önhiba fennállására. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben következetes gyakorlata alapján hangsúlyozza, hogy a tényállás megállapítása, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és a jogszabályok értelmezése a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, amely nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó

minimumot számon kérje a bíróságokon. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán megállapította, hogy a bíróságok eleget tettek alkotmányos indokolási kötelezettségüknek, reagáltak az indítványozó által előadott jogi és nem jogi érvekre, részletesen kifejtették, hogy az indítványozóval szemben miért indokolt a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének a kizárása.

- [13] Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja továbbá az indokolásban megjelölt bizonyítékok és érvek megalapozottságát, ahogyan azt sem, „[h]ogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket” {3065/2016. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [36]}. Önmagában az, hogy az indítványozók a számukra hátrányos, de az egyébként megindokolt bírósági döntés érvelését tévesnek tartják, nem alkotmányossági kérdés.
- [14] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben azt is megfogalmazta, hogy tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [15] Minderre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem vet fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést befolyásoló alaptörvény-ellenességet, ezért nem felel meg a befogadhatóság Abtv. 29. §-a szerinti feltételeknek.
- [16] 4. Az Alkotmánybíróság mindezen érvek alapul vételével az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdések alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1649/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3133/2021. (IV. 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 Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 25. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Fővárosi Törvényszék 57.Pkf.636.453/2016/4. számú ügyben való alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: DH2 tv.) 25. § (1) bekezdése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését, amelyet azonban a „bírószághoz fordulás jogaként” nevesített. Az Alkotmánybíróság a tartalma szerint vette figyelembe ezt az alaptörvényi hivatkozást és az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – amelynek egyik vetülete a bírósághoz fordulás joga – sérelmét állító indítványként kezelte.
- [2] 2. Az indítványozó előadása szerint az alkotmányjogi panasz előzménye, hogy a Pénzügyi Békéltető Testülethez (a továbbiakban: PBT) fordult egy banki elszámolással kapcsolatban. Beadványát a PBT, mint elbírálásra alkalmatlant, érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) előtt megtámadta a PBT elutasító határozatát, nemperes eljárás keretében.
- [3] A PKKB 2.Pk.320.260/2016/2. végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a PBT határozatának hatályon kívül helyezésére irányuló kérelmet. Megállapította, hogy a PBT hiánypótlás elmaradása miatt utasította el a kérelmet. Megállapította továbbá, hogy a bíróság elé terjesztett kérelme elkésett, mivel a kérelem nem érkezett meg a kézbesítéstől számított 30 napon belül a PBT-hez. Indokolásában kifejtette, hogy a kérelem benyújtására nyitva álló 30 napos határidő anyagi határidő és nem eljárási, ugyanis a kérelem benyújtása nem része a nemperes eljárásnak. Hivatkozott ezzel összefüggésben a 4/2003. PJE jogegységi döntés (a továbbiakban: PJE) megállapítására, miszerint a keresetindítási határidő nem a bírósági eljárás része, hanem az érvényesíthetőség szakaszába jutott alanyi/anyagi joghoz kötődik, ezért anyagi természetű. A bíróság arra is hivatkozott, hogy a Kúria Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezlete is hasonlóképpen foglalt állást 2016-ban. Ezekre tekintettel a DH2 tv. 25. § (1) bekezdésére figyelemmel, a 24. §-a alapján a kérelmet elutasította.
- [4] Az indítványozó a PKKB végzése ellen fellebbezést terjesztett elő. A Fővárosi Törvényszék 57.Pkf.636.453/2016/4. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. Megállapította, hogy a PBT határozatának hatályon kívül helyezésre iránti eljárás nemperes eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit kell alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában hozott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (3) bekezdése alapján. Megállapította továbbá, hogy a jelen ügyben a Pp. 103. § (1)–(4) bekezdése irányadó, valamint hogy az anyagi jogi határidőre nem alkalmazható a 105. § (4) bekezdése. Ez utóbbi rendelkezés szerint a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták. A DH2 tv. 25. § (1) bekezdése szerinti határidő anyagi határidő. Hivatkozott a bíróság a PJE-re is.

- [5] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és kérte az ügyében alkalmazott DH2 tv. 25. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását. Álláspontja szerint a DH2 tv. 25. § (1) bekezdése nem rendelkezik annak anyagi jellegéről. A jogbiztonság elvének sérelmét jelenti a 30 napos határidő számítási módja, mivel az pontatlan: a támadott rendelkezés nem szabályozza egyértelműen, hogy milyen jogszabály mely rendelkezését kell alkalmazni a kérelem benyújtására nyitva álló határidő számításánál. A PJE-re hivatkozás a bírósági végzésekben szintén sérti a világosság kritériumát, mivel a DH2 tv. 25. §-a nem hivatkozik rá, és „a norma címzettjei nem olvasnak Kúrai jogegységi határozatokat”. Álláspontja szerint a Kúria jogértelmezésével jogot alkotott. Mivel a DH2 tv. 25. § (1) bekezdése nem szabályozta pontosan, hogy a határidő számításra melyik normát kell alkalmazni, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [6] A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban – mindössze utalás szintjén – a panasz arra hivatkozott, hogy jogellenesnek tartja azt a tendenciát, hogy a törvényi szabályozás hibái következtében a pénzügyi fogyasztóknak kell jogaik védelmében beadványokat gyártani.
- [7] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [8] Az indítványozó jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, a sérelmezett bírói döntéseket, valamint kifejezett kérelmet terjesztett elő a sérelmezett ítéletek megsemmisítésére, megjelölte továbbá az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban felperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [9] Alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. E feltételnek a panasz csak részben felel meg, mivel az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott B) cikk (1) bekezdése nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért arra – a visszaható hatály tilalmának és a kellő felkészülési idő követelményének sérelmét kivéve – alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni. Erre tekintettel ezen panaszra tekintetében érdemi vizsgálatnak nincs helye.
- [10] Az indítványozó a DH2 tv. 25. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában azért állította, mert szerinte az a jogbiztonság elvét sértette, továbbá korlátozta az indítványozó bírósághoz fordulásának jogát. Az indítványozó nem terjesztett elő alapjogsérelmét alátámasztó, alkotmányjogilag megalapozott indokolást, így a panasz e vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglaltaknak.
- [11] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: alkotmányjogi panasz alapján eljárva csak az alkotmányossági szempontokat vizsgálja, tartózkodik attól, hogy a jogszabályok értelmezésére és azok alkalmazására hivatott bíróságok tevékenységét törvényességi-jogalkalmazási kérdésekben felülbírálja. Az Alkotmánybíróság utal továbbá arra, hogy a 70/2006. (XII. 13.) AB határozatában már vizsgálta a PJE és ezzel összefüggésben a Pp. 103. § (5) bekezdése és 105. § (4) bekezdése alkotmányosságát – többek között – az Alkotmány jogállamiság-jogbiztonság elvéről rendelkező 2. § (1) bekezdése, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogról rendelkező 57. § (1) és (5) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság megállapította: „a 4/2003. PJE határozat nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát. Mint a fenti határozatok utalnak rá, a keresetindítási jog határidőhöz kötése szükséges korlátozása a bírósághoz fordulás jogának (a jogállamiságból erdő jogbiztonság is ezt követeli meg), az arányossági kritérium pedig a határidő hosszához mérten határozható meg: ahogy az Alkotmánybíróság fentebb kimondta »az elérni kívánt célhoz képest az időbeni korlátozás arányos«. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem változtat az arányossági kritérium alkotmányossági megítélésén önmagában a 4/2003. PJE határozat azzal, hogy megállapítja: a jogszabályokban megállapított keresetindítási határidő anyagi jogi természetű. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint 4/2003. PJE határozat ezért az alapjog, a bírósághoz fordulás joga lényeges tartalmára nem hat ki, így az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sértő korlátozás nem állapítható meg.” (ABH 2006, 786, 798)
- [12] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv.-ben előírt formai követelményeknek, és nem támaszt alá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve nem vet fel olyan, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely az alkotmányjogi panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.

- [13] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/464/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3134/2021. (IV. 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 Fővárosi Törvényszék 45.Pf.636.843/2019/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély jogi képviselővel (dr. Orgován István ügyvéd) eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Fővárosi Törvényszék 45.Pf.636.843/2019/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtását megelőző pernek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó – perbeli felperes – deviza (svájci frank) alapú kölcsönszerződést kötött az I. rendű alperessel (Magyar Követeléskezelő Zrt.) 2007-ben.
- [4] Az indítványozó deviza alapú kölcsönszerződés részbeni létre nem jöttének és részleges érvénytelenségének megállapítása iránti pert indított az I. rendű és II. rendű alperesekkel szemben, mert álláspontja szerint a szerződéskötéskor nem kapott szóbeli tájékoztatást a pénzintézettől a szerződés egyéb lényeges feltételiről, például az árfolyamkockázatról, így arról sem, hogy a törlesztő részlet akár triplázódhat is, csak arról, hogy a deviza-alapú szerződés kedvezőbb havi törlesztést és kedvezőbb kamatot jelent. Az alperesek a kereset elutasítását kérték arra hivatkozva, hogy az indítványozó – a mellékelt kockázatfeltáró nyilatkozat szerint is – teljes körű tájékoztatást kapott az árfolyamkockázatról.
- [5] 2.2. Az első fokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság a keresetet elutasította. Indokolása szerint a szerződés részévé vált egy értesítő levél, valamint Kondíciós Lista és a „Lakossági Üzletág Általános Szerződési Feltételek” című dokumentum. A szerződés II.8.11. pontjában rögzítésre került, hogy „az adós/adóstársak tudomásul veszi(k), hogy a kölcsön igénybevételevel együtt járó, az árfolyamváltozásokból eredő kockázatot teljes mértékben maguk viselik”.
- [6] A bíróság a per során elutasította a szóbeli tájékoztatáson jelen lévő, és a kockázat feltáró nyilatkozat aláírása során tanúként eljáró személy tanúként való meghallgatását, „mivel a tanútól még abban az esetben sem volt a felperes [indítványozó] által csatolt kockázatfeltáró nyilatkozatot lerontani képes bizonyítékként értékelhető tanúvallomás várható, ha 12 év elteltével, és minden bizonnyal nagy számú közel azonos tartalmú szerződés megkötésében való közreműködést követően is, egészen pontosan emlékezett volna a felperes [indítványozó] által kötött kölcsönszerződéseket megelőzően elhangzottakra, s az általa elmondottak pontosan megfeleltek volna a felperes [indítványozó] vonatkozó tényelőadásának”.
- [7] Az indítványozó fellebbezésében az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte arra hivatkozva, hogy a bíróság bizonyítási indítványa mellőzésével megsértette a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 276. § (4) és (5) bekezdései rendelkezéseit.
- [8] Az alperesi ellenkérelmek az elsőfokú ítélet helybenhagyására irányultak.
- [9] 2.3. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Az elsőfokú ítélet tanú meghallgatásának mellőzésére vonatkozó – azt helyesnek elfogadó – érvét azzal egészítette ki, hogy az indítványozó keresetlevelében foglalt tényelőadása alapján megállapítható, hogy a szerződéskötéskor szóban az árfolyamkockázatról nem kapott tájékoztatást, és így az írásba foglalt kockázatfeltáró nyilatkozatokban fog-

laltaktól eltérő tájékoztatást sem kaphatott. Ebből az is következik, hogy az indítványozó alappal nem gondolhatta azt, hogy az árfolyamkockázatnak az írásba foglaltaktól eltérő bármilyen más hatása lehet. A másodfokú bíróság a fentiek okán arra a következtetésre jutott, hogy a tanúbizonyítás lefolytatása szükségtelen lett volna, mert nem volt olyan indítványozói tényeloadás, amit az indítványozó által megjelölt tanú vallomásával bizonyíthatott volna, és aminek érdemi kihatása lett volna arra, hogy az írásban foglalt árfolyamkockázati tájékoztatóval szemben az indítványozó kockázatviselése korlátozott mértékű. Ennek megfelelően az indítványozott bizonyítás szükségtelen volt, tehát az elsőfokon eljáró bíróság a bizonyítás mellőzésével nem sértette meg a Pp. 276. § (4) és (5) bekezdésében foglaltakat, ezen eljárásjogi szabálysértésre hivatkozással nincs helye az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezésének.

- [10] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát a Fővárosi Törvényszék 45.Pf.636.843/2019/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve, és megjelölve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét.
- [11] Az indítványozó szerint a bíróságok megsértették a tisztességes eljárásához való jogát, mivel nem vizsgálták a megjelölt tanú meghallgatásának az általa közölt indokait, a tanúbizonyítást elutasították, és a tényállás megállapítását csak az okirati bizonyítékokra alapozták.
- [12] Panaszában kifejtette, hogy „a peres eljárás során azért kérte a szerződés tisztességtelenségének megállapítását, mivel »az árfolyam változások hatásaként a deviza alapú kölcsönök havi törlesztő részlete a forintkölcsönöknél gyakrabban és nagyobb mértékben változhat« tartalmú kockázat feltáró nyilatkozattól a szerződések aláírása során a deviza alap körében csak a kedvezőbb havi törlesztés és a kedvezőbb kamat hangzott el. [...] nem kapott tájékoztatást arról, hogy valójában mi a deviza alap jelentősége és kihatása a tartozásra, hogy tartozása duplázódhat, netán triplázódhat is.”
- [13] Az indítványozó elismerte panaszában, hogy egy bizonyítási indítvány elfogadása vagy elutasítása önmagában nem alkotmányossági kérdés. A 3216/2018. (VI. 21.) AB végzés indokolásának [18] bekezdésére hivatkozott, miszerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét előidézheti az, ha az eljáró bíróság kizárólag az egyik fél bizonyítási indítványának ad helyt, és a másik felet indokolatlanul elzárja az általa állítottak bizonyításától.
- [14] Hivatkozott még a 3183/2019. (VII. 10.) AB végzés indokolásának [27]–[28] bekezdéseire is, miszerint a tisztességes eljáráshoz való jog jogvédelmi szintje nem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata alapján kimunkált mérték. Idézte ezen AB végzés indokolásának azon részét, miszerint az EJEB a védelem által indítványozott tanú meghallgatásának elutasítása esetében három kérdést vizsgál: 1) a bizonyítási indítvány a vád szempontjából releváns-e; 2) ezt a bíróság vizsgálta és indokolta-e; 3) az indítvány elutasítása az eljárás egészének tisztességességét mindezek ellenére kétségbe vonhatja-e.
- [15] 4. 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. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [16] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [17] 4.2. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében az indítványozó csak Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére történő hivatkozással nyújthat be alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét állította, így mivel Alaptörvényben biztosított jogára hivatkozott, ennek a befogadási formai feltételnek az indítványozó panaszja megfelel.
- [18] 4.3. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 29. § és a 31. § szerinti feltételeket.
- [19] 4.4. 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. Ez alternatív feltétel, bármelyik megléte indokot ad a befogadásra.

- [20] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a befogadhatóság tartalmi feltételeivel összefüggésben az indítvánnyal kapcsolatban a következőket állapította meg. Alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdést az indítványozó nem fogalmazott meg. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványban felhozott érvek alapján felmerülhet-e a bírói döntés alaptörvényességének kételye.
- [21] 5. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét azért állította, mert szerinte az eljáró bíróságok nem vizsgálták a megjelölt tanú meghallgatásának az általa közölt indokait, a tanúbizonyítást elutasították, és a tényállás megállapítását csak az okirati bizonyítékokra alapozták.
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutat a tisztességes bírósági eljáráshoz és indokolt bírói döntéshez való jog vonatkozásában arra, hogy a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az indokolt bírói döntéshez való jog az eljárás tisztességességének alkotmányos követelményrendszerén [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] belül azonosított részjogosítvány. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is rámutat, hogy „[a]z alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. [...] Figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogszabály értelmezési kötelezettségre is, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e. [...] [A]z Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}
- [23] A bíróságok az indítványozónak az ügy lényegi részére vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálták, és ennek értékeléséről határozataikban számot adtak. A másodfokú döntésben az eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú ítéletnek az indítványozó által sérelmezett bizonyítási indítványa elutasítása és a tanúkihallgatás mellőzése vonatkozásban megfogalmazott érveit – azok helytállóságát megállapítva – elfogadta, és további érvekkel egészítette ki. A másodfokú bíróság megvizsgálta, hogy az elsőfokú eljárás során a tanú meghallgatásának mellőzésével az elsőfokú bíróság megsértette-e a Pp. 76. § (4) és (5) bekezdéseiben foglaltakat és arra a következtetésre jutott, hogy eljárási szabálysértés nem történt, az (indítványozó által) indítványozott tanú kihallgatása az indítványozó állításai alátámasztására alkalmatlan és egyben szükségtelen lett volna.
- [24] Az indítványozó az említett alaptörvényi rendelkezés sérelmét összességében abban látta, hogy a számára kedvezőtlen bírósági döntés az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket [Pp. 76. § (4) és (5) bekezdései] az indítványozó felfogásától eltérően értelmezte és alkalmazta. Ez legfeljebb törvényességi szakkérdés, amely alkotmányossági aggályokat nem vethet fel, és amelynek vizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [25] A 3216/2018. (VI. 21.) AB végzés indokolásának [18] bekezdéséből az indítványozó által felhívott mondat az indokolásnak egy más kontextusból kiragadott sorát képezi. A felhívott [18] bekezdés idézete úgy folytatódik, hogy „[a]nnak eldöntése, hogy az egybehangzó szakértői véleményekkel szemben kellő súlyú bizonyítéknak gondol-e a bíróság egy használati útmutatót, a tényállás megállapításához tartozó olyan törvényességi kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság nem bírálhat felül”.
- [26] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is emlékeztet arra, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem

vizsgálja, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}. Önmagában az, hogy az indítványozó a bírósági ítélet érvelését tévesnek, magára nézve hátrányosnak tartja, nem alkotmányossági kérdés, és az az indokolt bírói döntéshez való jogra történő hivatkozással sem tehető azzá.

- [27] A felmerülő jogkérdésnek az indítványozó felfogásától eltérő bírói megítélésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat gyakorlatára, miszerint „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 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 {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; [...]}.” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, [...] sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {Elsőször lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}
- [28] A fentiekből következően a bírói döntések alaptörvényességének kételye az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdése vonatkozásban nem merült fel.
- [29] 6. A támadott döntés mindezekre tekintettel a jelen ügyben feltárható összefüggések alapján – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség hiányában – nem képezhetik érdemi vizsgálat tárgyát.
- [30] 7. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására – mivel részben az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjában, illetve 52. § (1b) bekezdés *b*) pontjában, részben pedig a 29. §-ában írott feltételeknek nem felel meg – nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1521/2020.



Az Alkotmánybíróság Határozatai 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 főtktára
layout: www.estercom.hu

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