



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

15/2021. (V. 13.) AB határozat	a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)–(5) bekezdéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról	1413
16/2021. (V. 13.) AB határozat	a Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1425
17/2021. (V. 13.) AB határozat	a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdésének módosításával kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról	1437
18/2021. (V. 27.) AB határozat	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 94. § (3) és (4) bekezdéseinek együttes alkalmazásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, valamint az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról	1456
19/2021. (V. 27.) AB határozat	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 590. § (5) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	1484
20/2021. (V. 27.) AB határozat	Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m ² ” szövegrésze megsemmisítéséről és alkalmazási tilalmának elrendeléséről	1502
3232/2021. (VI. 4.) AB végzés	eljárás megszüntetéséről	1512
3233/2021. (VI. 4.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről	1516
3234/2021. (VI. 4.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1523
3235/2021. (VI. 4.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1536
3236/2021. (VI. 4.) AB végzés	eljárás megszüntetéséről	1543
3237/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1546
3238/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1553
3239/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1560

3240/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1564
3241/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1568
3242/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1574
3243/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1577
3244/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1580
3245/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1583
3246/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1588
3247/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1591
3248/2021. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1595

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2021. (V. 13.) AB HATÁROZATA

a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)–(5) bekezdéseire vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila, 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: az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. § (3)–(5) bekezdéseinek alkalmazása során az adatkezelőnek rögzítenie kell azokat az okokat, amelyek valószínűsítik, hogy az adatigénylésnek az információs önrendelkezési szabadságról szóló törvényben rögzített határidőn belüli teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátását veszélyeztette volna.

2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

- [1] 1. Dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről szóló 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint az R. 1. §-ának azok a rendelkezései, amelyek a közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 29. §-ában főszabályként 15 napban megállapított határidő helyett – 45, egyes esetekben 90 napban állapítja meg, ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, VI. cikk (3) bekezdésével és B) cikk (1) bekezdésével.
- [2] Az indítványozó igazolta, hogy a jogszabály hatályosulása őt közvetlenül érinti; amellet, hogy korábban is több alkalommal fordult közérdekű adatigényléssel különböző szervekhez, konkrétan nevesített két, folyamatban lévő közérdekű adatigénylést.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozó szabályt az általános alapjog-korlátozási teszt alapján kell megítélni: az alapvető jog csak igazolható cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon korlátozható. Álláspontja szerint ez alól a veszélyhelyzet sem teremt kivételt.
- [4] Az indítványozó tartalmilag hivatkozott arra is, hogy az R. értelmezési tartománya túl tág; olyan adatkezelők számára is hosszabb időt enged az adatigénylés teljesítésére, amelyek a veszélyhelyzet leküzdésében közvetlenül nem vesznek részt.

- [5] Aggályosnak tartja az indítványozó azt is, hogy az R. fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákat használ, amelyek kiüresítik, illetve kikerülnek az Infotv. rendelkezéseit. Sérelmezi továbbá, hogy az adatkezelő tájékoztatására semmilyen jogorvoslati út nincs biztosítva, valamint azt is, hogy az R. 1. § (2) bekezdése kizárja a szóbeli adatigénylés lehetőségét.
- [6] 2. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az álláspontjáról. A miniszter szerint a korlátozó szabályok csak eljárási jellegűek, amelyek az adatigénylés határidejét rögzítik, de a hozzáférhető adatok körét nem korlátozták. Kifejtette azt a véleményét is, hogy a Kormánynak a testi és lelki egészség megőrzése érdekében tett intézkedései a jelen esetben szükséges és arányos korlátját képezik a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény vonatkozó 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.”

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

- [8] 2. Az R. vonatkozó rendelkezése:

„1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) megszűnéséig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szerinti, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat (a továbbiakban együtt: közérdekű adat) megismerésére irányuló igényekre vonatkozó, az Infotv. III. Fejezete szerinti rendelkezéseket az e §-ban foglalt kiegészítésekkel, illetve eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) Az Infotv. 28. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerése iránti igényt szóban nem lehet benyújtani, valamint az Infotv. 30. § (2) bekezdésétől eltérően az adatigénylés csak akkor teljesíthető az igénylő által kívánt formában, ha az egyébként nem jár az igénylőnek az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv előtti személyes megjelenésével.

(3) Az Infotv. 29. § (1) bekezdésétől eltérően a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő 45 napon belül tesz eleget, ha valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

(4) Az Infotv. 29. § (2) bekezdésében meghatározottakat nem érintve, a (3) bekezdés szerinti határidő egy alkalommal 45 nappal meghosszabbítható, ha az igénynek a (3) bekezdés szerinti határidőben való teljesítése az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását továbbra is veszélyeztetné. Erről az igénylőt a (3) bekezdésben meghatározott határidő leteltét megelőzően tájékoztatni kell.

(5) Az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározottaktól eltérően az adatigénylést az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. szerint megállapított költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 45 napon belül kell teljesíteni akkor, ha egyúttal valószínűsíthető, hogy az igénynek az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti határidőben való teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Ebben az esetben az Infotv. 29. § (4) bekezdésében meghatározott tájékoztatást az igény beérkezését követő 45 napon belül teljesíteni kell.

(6) A (3) bekezdés alkalmazása esetén – az Infotv. 30. § (3) bekezdésétől eltérően – az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való

tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 45 napon belül kell írásban vagy – ha az igényben az elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni az igénylőt.

(7) Az Infotv. 31. § (1) bekezdésében az Infotv. 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő alatt a (4) bekezdés szerint meghosszabbított határidőt is érteni kell.”

III.

- [9] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. 2020. december 10. napján lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2021. január 20. napján – határidőben – küldte meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítványozó személyesen járt el, és az R. megsemmisítésére vonatkozóan határozott kérelemmel élt.
- [11] 2. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét vizsgálta.
- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerint alkotmányjogi panasszal élhet az, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [14] 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 (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult), és ez az indítványozó 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]}
- [15] Az Abtv. 26. §-a az országgyűlési képviselőket sem zárja ki az indítványozói körből, de nem is hozza őket privilegizált helyzetbe. Országgyűlési képviselő indítványozó esetében is vizsgálni kell, hogy a jogszabály hatályosulása vagy alkalmazása közvetlenül érinti-e az Alaptörvényben biztosított jogai (esetlegesen parlamenti képviselői minőségével összefüggő jogai) gyakorlását. A 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat befogadta azt az országgyűlési képviselői, parlamenti bírságolási szabályokat támadó indítványt, amely az érintettséget azzal támasztotta alá, hogy már több alkalommal szabtak ki pénzbírságot vele szemben, de visszautasította azokat az indítványi elemeket, amelyekben a képviselő érintettségét nem látta igazoltnak.

- [16] Jelen esetben az indítványozó megfelelő mellékletekkel igazolta, hogy milyen adatigénylése van folyamatban, így az Alkotmánybíróság megállapította érintettségét.
- [17] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának további feltétele, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségét kimerítse, vagy ilyen lehetőség nem áll rendelkezésére.
- [18] Az Infotv. 31. § (1) és (2) bekezdései akkor biztosítanak jogorvoslatot az adatigénylőnek, ha az adatigénylésre nyitva álló határidő eredménytelenül eltelt, vagy az adatigénylést az adatkezelő megtagadja. A határidő meghosszabbításával szemben sem az Infotv., sem az R. nem biztosít jogorvoslatot. Megállapítható tehát, hogy az indítványban állított jogsérelemre az indítványozónak nem áll rendelkezésre jogorvoslat, így az indítvány e vonatkozásban is megfelel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rögzített feltételeknek.
- [19] 5. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikke és VI. cikk (3) bekezdése alapján kérte az R. alkotmányossági vizsgálatát. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem igazolta, hogy a jogállamiság elvéből milyen egyéni jogsultsága következik, amelyet a szabályozás sértene, ezért az Alkotmánybíróság az R.-t csak a VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben vizsgálta.
- [20] 6. Az alkotmányjogi panaszban felvetett probléma – közérdekű adatigénylés teljesítése veszélyhelyzet idején – szoros kapcsolatban áll a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.
- [21] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz törvényben előírt feltételei fennállnak, ezért azt érdemben elbírálta.

IV.

- [22] Az indítvány nem megalapozott.
- [23] 1. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, mely szerint „lényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.« [...] Leszögezte továbbá: »A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.« [...] Hangsúlyozta, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert »[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.«” (Indokolás [31])
- [24] A közérdekű adat megismeréséhez való jog végső soron az állam átlátható működését hivatott biztosítani. Az Infotv.-ben szabályozott közérdekű adatigénylés e jog érvényesüléséhez járul hozzá. Ehhez kapcsolódóan a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat végső soron az Alaptörvényre visszavezethető garanciának tartotta, hogy az Infotv. „teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el” (Indokolás [29]). A 7/2020. (V. 13.) AB határozat hozzátette, hogy a jogrendszernek garanciát kell nyújtania az adatigénylőnek: a tájékoztatás nem teljesülése esetére hatékony bírói jogvédelmet kell biztosítani. „Ennek hiányában ugyanis az Alaptörvényből levezethető és az Infotv.-ben szabályozott adatkiadási, tájékoztatási kötelezettség *lex imperfecta*-vá válhat.” (Indokolás [36])

- [25] 2. Az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az R. 1. §-ának az a szabálya, amely 45 napos (a határidő meghosszabbítása esetén 90 napos) határidőt állapít meg a közérdekű adatigénylés teljesítésére, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését korlátozó szabály-e.
- [26] Általánosságban kijelenthető, hogy az alapjog tartalmát érintő szabályok erősebb korlátot jelentenek, mint amikor jogszabály az alapjog érvényesítésének a módjára vonatkozóan tartalmaz előírást. Az alapjog érvényesülésére vonatkozó eljárási szabályoknak akkor kell az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tesztjének megfelelniük, ha azok közvetlenül összefüggnek az alapjog érvényesülésével.
- [27] Jelen esetben az R. semmilyen tekintetben nem szűkíti le a megismerhető adatok körét. Az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő eljárási kérdés. Az alkotmányossági megítélés során ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalma: az olyan információhoz való hozzájutás, amely hozzájárul a közéleti véleményformáláshoz, aktuális társadalmi kérdések megítéléséhez.
- [28] A közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos információ az idő múlásával veszít az értékéből, aktualitását veszti, és nem, vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz. Ugyan az Alaptörvényből nem olvasható ki rögzített határidő, de egyértelmű: egy abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekű adatigénylés célját.
- [29] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Infotv. 29. § (1) bekezdésében főszabályként rögzített tizenöt napos határidő nem alkotmányos szintű szabály; a határidő a törvényhozó mérlegelési jogkörében növelhető vagy csökkenthető. Figyelemmel viszont arra, hogy az R. többszörösére növelte az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt, ezt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését korlátozó szabálynak tekintette.
- [30] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az R. támadott rendelkezése megfelel-e az alapjogkorlátozás feltételeinek.
- [31] E vizsgálat során nem hagyható figyelmen kívül, hogy az R. veszélyhelyzet idején született kormányrendelet. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében „különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. Tekintettel arra, hogy e rendelkezés az Alaptörvény VI. cikkét nem sorolja fel a kivételek között, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy e szabály lehetőséget ad-e arra, hogy az R. akár teljesen fel is függesse a közérdekű adatok megismerésének jogát.
- [32] 3.1. Az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság az 54. cikk (1) bekezdésének értelmezése során is elsődlegesen a különleges jogrend és szűkebben a veszélyhelyzet jogintézményének célját vette figyelembe. A veszélyhelyzet olyan, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, amely az államszervezet (normális) alpműködése során nem kezelhető, és ezért rendkívüli intézkedések alkalmazása válik szükségessé.
- [33] Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.
- [34] Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével.
- [35] 3.2. Ugyanez az értelmezés következik az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdéséből, amely szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E törvények egyike a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, amelynek a koronavírus-járványra tekintettel beiktatott 51/A. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a Kormány a jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. A szubjektív teleologikus értelmezésből is az következik, hogy a törvényhozó a veszélyhelyzeti kormányrendelet intézkedésével

szemben elvárja, hogy az a veszély elhárításához szükséges és a veszéllyel arányos legyen. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványa is evidenciaként kezeli, hogy a rendkívüli intézkedésnek a veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükségesnek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie.

- [36] 3.3. Nem elhanyagolható továbbá, hogy maga az R. is rögzíti, hogy az Infotv.-ben rögzített határidőtől való eltérés akkor lehetséges, ha a határidőben való teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné. Az R. tehát nem kívánja a közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlását felfüggeszteni, hanem csupán korlátozza olyan esetben, ha az a járványveszély leküzdéséhez szükséges.
- [37] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság arra következtetett, hogy jelen esetben a veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható. Eljárásakor azonban az Alkotmánybíróságnak mindenkor tekintetbe kell vennie a világjárvány okozta rendkívüli kihívások súlyát és az adott ügyben releváns összes egyéb körülményeit.
- [38] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány keretei között vizsgálta, hogy az R. 1. §-ának az a rendelkezése, amely az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt 45 napra (meghosszabbítás esetén 90 napra) emelte alkotmányos korlátja-e a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak.
- [39] Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak a korlátozását is.
- [40] Az R. maga rögzíti, hogy a korlátozó szabály csak szükséges esetben alkalmazható, akkor, ha az adott szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatának ellátását veszélyeztetné a korábbi válaszadás. Az R. szövegezéséből egyértelmű, hogy az Infotv. rendelkezéséhez képest későbbi válaszadás elkerülhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az adatkezelő szerv eredményesen működjön közre a koronavírus-járvány leküzdésében.
- [41] Absztrakt módon nem jelenthető ki az sem, hogy a szabályozás aránytalan alapjog-korlátozást valósítana meg: a koronavírussal szembeni védekezésben való közreműködés mint alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy az adatigénylő csak 45, illetve 90 napon belül jut a kért információhoz.
- [42] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. 1. § (3)–(5) bekezdéseit támadó indítványt elutasította.
- [43] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz keretei között csak a szabályozás alkotmányosságát vizsgálhatta; e vizsgálat alapján jutott arra a következtetésre, hogy nem sérti a válaszadási határidő felemelése a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, ha az valóban szükséges a járvány leküzdéséhez.
- [44] Az Abh. rámutatott, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni (Indokolás [39]). Nem csupán az R. szövegéből, hanem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből is következik, hogy az R. nem jelentheti a válaszadási határidő automatikus meghosszabbodását a különleges jogrend időtartama alatt. A szabályozás csak akkor marad az alkotmányos értelmezési tartományban, ha az adatkezelő nem csupán általánosan hivatkozik a veszélyhelyzetre, hanem valóban valószínűsíti, hogy milyen közfeladatának ellátása került volna veszélybe, ha az Infotv.-ben rögzített határidőn belül kellett volna teljesítenie a válaszadási kötelezettségét. A valószínűsítés nem jelenthet pusztán általános hivatkozást a járványra, hanem az esetlegesen ellátatlanul maradó közfeladatot ténylegesen nevesíteni kell. Ennek elmaradása ugyanis megkérdőjelezi a szabályozás szükségességét, ami a fentiek értelmében a jogkorlátozás feltétele.
- [45] Az R.-nek az az értelmezése felel tehát meg az Alaptörvénynek, amelynek alkalmazása során az adatkezelő valószínűsíti, hogy miért az R. és nem az Infotv. szabályai szerinti határidőben válaszolta meg az adatigénylést. A világjárvány a társadalom mellett az állami szerveket is kihívás elé állítja, amelyek akár a megnövekedett feladatteher, akár a munkatársak megbetegedése miatt szembesülnek új kihívásokkal. A válaszadási határidő megnövekedésének (és ezzel a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának) számos alkotmányosan elfogadható indoka lehet, az azonban garanciaként következik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, hogy az Infotv. szerinti határidőtől való eltérés konkrét okaira az adatkezelőnek kell rámutatnia.
- [46] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Jelen esetben az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta kijelölni azt az értelmezési tartományt, amely mellett a szabályozás összhangban áll az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével.

V.

[47] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, az alkotmányos követelmény meghatározására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2021. április 13.

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
előadó 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. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

[48] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz elutasításával, illetve az alkotmányos követelmény megállapításával, véleményem szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani.

[49] 1. Álláspontom szerint az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott befogadási feltételeknek. Az alkotmányjogi panasz ezen kivételes esetét két együttesen fennálló feltételhez köti a törvény. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése a következőképpen fogalmazza ezt meg: „az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.” Egyszerűen összefoglalva a két együttesen fennálló feltétel: az indítványozó közvetlen (személyes és aktuális) érintettsége, valamint a jogorvoslati lehetőség kizártsága. Bármely feltétel hiányozzék is, az indítvány érdemi elbírálására – ideértve az elutasítást is – nincs lehetőség.

[50] Miközben magam is egyetértek azzal, hogy a közfeladatot ellátó szervnek – az Infotv., illetve a támadott rendeletből is következő – kötelezettségeit a határidő megtartása, illetve hosszabbítása tekintetében is teljesítenie kell, azt nem gondolom, hogy ennek alkotmánybíróági megerősítése végett az Abtv. 26. § (2) bekezdésében

szabott korlátok átléphetők. A többségi döntés által az utólagos normakontroll lehetőségét az alkotmányozói szándéknál tágabbra nyitja az Alkotmánybíróság.

- [51] Ami az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában feltételül szabott közvetlen érintettséget illeti, ez az indítványozó tekintetében azért sem áll fenn, mert a támadott rendelkezés közvetlen érintettje a közfeladatot ellátó szerv, s az indítványozóra csak az adatkezelő szerv esetleges (hiszen a főszabály továbbra is a 15+15 nap, ami csak a vészhelyzeti akadályozó körülmények valószínűsítése estén tarthat 45+45 napig) jogalkalmazása útján terjedhet ki. Az sem tűnik igazoltnak, hogy az indítványozónak van adatigénylése folyamatban, s ott a közfeladatot ellátó szerv a támadott rendeleti szabályt alkalmazta volna. Ha viszont valóban van folyamatban adatkérési ügye, akkor az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában megszabott feltétel teljesülése kizárt, mivel az adatkezelő jogsértő eljárása esetén az indítványozó előtt megnyílik a bírósági út, azaz a jogorvoslati lehetőség.
- [52] Az Infotv. 31. § (1) bekezdése kifejezetten biztosítja azt, hogy az adatközlés teljesítésére nyitva álló vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén az adatigénylő bírósághoz forduljon. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szerv ellen hatósági vizsgálatot kezdeményezzen az adatigénylő. Mind a hatósági eljárásnak, mind a bírósági eljárásnak tárgya lehet a határidő megtartottsága. Ennek vizsgálata során nyilvánvalóan értékelhetővé válik az, hogy az adatkezelő az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerinti „lehető legrövidebb időn belül” teljesített-e, hogy a határidő meghosszabbítására az Infotv. 29. § (2) bekezdése szerinti okból került-e sor. A határidő megtartottsága tekintetében a támadott rendeletben szabályozott hosszabb határidő indokoltsága is hatósági, bírósági vizsgálat tárgyává tehető.
- [53] Az Infotv. rendelkezései egyértelműen biztosítják a jogorvoslati lehetőséget. Az adatigénylőnek akár arra is lehetősége van, hogy az eredeti határidő – legyen ez akár az Infotv. szerinti 15 nap vagy az R. szerinti hosszabb 45 nap – leteltét követően éljen a keresetindítás vagy a hatósági eljárás megindításának a jogával.
- [54] A többségi határozatnak a jogorvoslati lehetőség kizártságára vonatkozó okfejtése az alkotmányos követelmény tükrében is ellentmondásos. Amennyiben a határidő megtartása tekintetében nincs jogorvoslati lehetőség, ha ez a bírósági eljárásnak nem lehet tárgya – sőt az alaptalan határidő-hosszabbítás akár a keresetbenyújtási határidő kezdőnapjára sem lehet hatással –, mint ahogy az a többségi határozatból következik, akkor a jogalkalmazó számára megszabott alkotmányos követelmény is címzett és cél nélkülinek látszik.
- [55] 2. Az alkotmányos követelményre vonatkozó megállapítást azért sem tudom támogatni, mivel a többségi határozat abban a „valószínűsítés” kötelezettségét a „bizonyítás” szintjére emeli, s ezáltal lényegében egy új kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szerv számára. Ez az értelmezésnek nevezett jogi iránymutatás így tartalmilag inkább jogalkotói hatáskörbe tartozó megállapítás. Állítólagos jogértelmezésként sem több azonban a jogalkalmazók hatókörébe tartozó – az alapjogi érintettséget el nem érő – egyszerű törvény-, illetve rendelet-értelmezésnél.
- [56] 3. A többségi határozat végső soron arra a megállapításra jut, hogy a határidő tartama csak kivételes hosszúsága esetén éri el az alapjogi érintettség szintjét, s hogy jelen esetben a hosszabbítás lehetősége alkotmányosan szükséges és arányos korlátozás volt. Ennek fényében aggályosnak látszik a többségi határozatnak a különleges jogrendben meghozható rendelkezésekre vonatkozó általános okfejtése (Indokolás [32]–[34]). Itt ugyanis az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének értelmezéseként kizárólag azzal foglalkozik, hogy mi nem tehető meg a különleges jogrendben. Ezen okfejtésének záróköve, hogy „[a] korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom elve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is”. Az Alaptörvény szellemiségének megidézése előtt jó lenne mindenekelőtt magának az Alaptörvénynek a szövegére támaszkodni, amely egyértelmű feltételek mellett lehetővé teszi a különleges jogrend bevezetését, egyúttal világos kereteket teremt a hatalom gyakorlására. Nyomatékosan érvényre juttatja ezt maga az Alaptörvény annak deklarálásával, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

- [57] A rendelkező rész 1. pontját nem szavaztam meg, mert nem értek egyet a jogalkotást megvalósító alkotmányos követelménnyel, amely álláspontom szerint az R. 1. §-a alkalmazási körében fogalmi koherenzavart eredményez.
- [58] A testületi vita során mindvégig azt az álláspontot képviseltem, amennyiben az R. 1. §-ában szabályozott „valószínűsítést” az Alaptörvény rendelkezéseivel – különösen a VI. cikk (3) bekezdésével – összhangban állónak tekintjük, akkor nem írható elő olyan alkotmányos követelmény, amely túlmutat a „valószínűsítés” szintjén, ezáltal a közfeladatot ellátó szervektől a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladat ellátásának „bizonyítását” követeli meg. Ennek oka, hogy a „valószínűsítés” nem minősül „bizonyításnak”, dogmatikailag a két fogalom nem azonos jelentéstartalmú.
- [59] Az R. 1. § (3)–(4) bekezdései eleve a közfeladatot ellátó szerv tájékoztatási kötelezettségét rögzítik, amennyiben a közérdekű adat megismerésére irányuló igény a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladat ellátását veszélyezteti, következésképpen e körben az alkotmányos követelmény által megkívánt további okok rögzítése, már a „bizonyítás” szintjére emeli a közfeladatot ellátó szerv kötelezettségét, miközben az R. 1. §-a – amelyet a határozat sem talál alaptörvény-ellenesnek – csak a „valószínűsítést” írja elő.
- [60] Ezen túlmenően logikailag is hiányosnak tartom az alkotmányos követelmény indokolását, mert egyáltalán nem ad számot arról, hogy a „világjárvány okozta rendkívüli kihívások súlya” és „az adott ügyben releváns összes egyéb körülmény” – amelyekre a határozat IV/3.3. pontja (Indokolás [36] és köv.) elismerten kiemelt figyelmet kívánt fordítani – miként indokolják a közfeladatot ellátó szerv tájékoztatási kötelezettségének a „bizonyítás” szintjére emelését.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [61] Álláspontom szerint az R. kifogásolt rendelkezése nem közvetlenül hatályosuló norma, és az adatkezelő közvetlenül jogsérelmet okozó döntése ellen – az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján – volt, és a folyamatban lévő ügyekben van jogorvoslati eljárás. A jogorvoslat hatékonynak tekinthető a határidő elteltét követően is, mivel a bíróságnak lehetősége van a valószínűsítés megtörténtének vizsgálatára és esetlegesen a jogellenesség megállapítására. (A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények feloszlátása esetén is elismeri az Alkotmánybíróság, hogy van a jogsérelem orvoslására szolgáló hatékony jogorvoslati eljárás, annak ellenére, hogy a jogellenesen feloszlátott rendezvény eredeti időben történő újra megtartására fogalmilag nincs lehetőség.) Feltehető a kérdést, mi értelme van a határozat rendelkező részében megállapított alkotmányos követelménynek, ha ennek bíróság általi kikényszerítésére nem lenne jogi eszköz. A fentiek miatt az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában foglalt feltételeknek, ezért visszautasításnak van helye.
- [62] A rendelkező részben megállapított alkotmányos követelményt az előbbiektől függetlenül sem támogatom. Álláspontom szerint a valószínűsítés fogalma a bírói gyakorlat számára értelmezhető, ezért szükségtelen alkotmányos követelményben kísérletet tenni ennek konkretizálására.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [63] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz elutasításával, illetve az alkotmányos követelmény megállapításával, véleményem szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [64] 1. Álláspontom szerint az indítvány mindenekelőtt nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti – kivételes – alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott, az indítványozó érintettségét illető szigorúbb befogadási feltételnek, az alábbiak szerint.
- [65] 1.1. 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.
- [66] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló indítvány befogadhatóságának feltétele, „hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {lásd: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. „A panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia.” {Lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}
- [67] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az érintettség tehát akkor állapítható meg, „ha a támadott jogszabályi rendelkezés folytán az indítványozó alapjoga sérült közvetlenül. Eszerint nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak közvetetten vagy potenciálisan érinti, a jogsérelem nem következett be, hipotetikus vagy bírói aktus alapján érvényesül. Az érintettség feltételei konjunktívák, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen.” {Lásd: 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}
- [68] 1.2. Az indítványozó az érintettsége igazolása érdekében az alábbiakra hivatkozott: egyrészt alkotmányjogi panaszában előadta, hogy számos, folyamatban levő adatigénylés kérelmezője, „illetőleg a jövőben is tervezi, hogy ezen alkotmányos jogával élni fog”. Továbbá: „A közérdekű adatigénylések teljesítéséhez fűződő érdeke az országgyűlési képviselői tevékenységével függ össze közvetlenül, közvetve a demokratikus társadalom működéskéhez járul hozzá a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával.” „A Rendelet az Indítványozóra közvetlenül hatályosul, a folyamatban lévő közérdekű adatigényléseit korlátozza.” Valamint „sérelemzi az indítványozó, hogy a járványügyi működéssel összefüggésben nem álló ügyekre, nevezetesen adatkérésekre vonatkozóan az adatkezelők kibújhatnak az adatközlési kötelezettségük alól”.
- [69] Az indítványozó fenti állításai alátámasztására több közérdekű adatigénylésével összefüggő iratot nyújtott be panaszja mellékleteként; ezek egyikét korábbi, hasonló tárgyú alkotmányjogi panaszával összefüggésben pusztán meghivatkozta, de jelen ügyben nem releváns mellékletként nyújtotta be. Ezt az adatigénylést 2020. április 26-án, vagyis egyébként a támadott rendelkezés hatálybalépése előtt küldte meg e-mailen az adatkezelő számára, így ez az indítványozó érintettsége igazolására értelemszerűen nem vehető figyelembe.
- [70] A második melléklet az indítványozó több közérdekű adatigénylésére adott válaszokat tartalmazza. Az indítványozó az alapul fekvő közérdekű adatok kiadása iránti kérelmeit 2020 novemberében, illetve decemberében nyújtotta be, ezekre a megkeresett szervek az előírt határidőn belül választ (tájékoztatást) adtak: a megkeresésre adott válaszok nem vitásan szinte kivétel nélkül az adatigényléseknek az R. szabta hosszabb határidőben való, későbbi teljesítésére hivatkoztak.
- [71] A benyújtott mellékletekből ugyanakkor nem állapítható meg, hogy az indítványozó ténylegesen mikor kapta meg a kért adatokat, vagy azokat megkapta-e egyáltalán. Ezzel összefüggésben indokolt lett volna az indítványozó hiánypótlásra történő felhívása, melynek keretében előadhatta volna, hogy a kért közérdekű adatokat megkapta-e, azokat mikor kapta meg, ezzel összefüggésben az adatigénylés benyújtásától azok kézhezvételéig

eltelt időre tekintettel milyen alapjogséreleme keletkezett. Az indítvány azonban erre vonatkozó információkat nem tartalmaz. Az indítványozó tehát megfelelően nem igazolta, hogy milyen alapjogi sérelme keletkezett, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő Alaptörvényben biztosított joga mennyiben sérült; ennek megfelelően a csatolt mellékletek az indítványozó aktuális érintettsége igazolására nem alkalmasak.

- [72] 1.3. Álláspontom szerint tehát az indítványozó – az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatának megfelelően következetesen és más indítványozókkal szemben szigorúbban érvényesített – aktuális, közvetlen és személyes érintettségét meggyőzően nem igazolta. Az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján indult – eljárása során nem tehet különbséget indítványozó és indítványozó között; ebből következően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetén nem tekinthet el az aktuális, személyes, közvetlen érintettség konjunktív feltételeinek alapos vizsgálatától. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazásakor az Alkotmánybíróság minden indítványozóval szemben egyformán kell, hogy megkövetelje az érintettség fennállását és annak igazolását [ez utóbbi egyébként az indítványozók irányában az Abtv. 52. § (4) bekezdésében is megfogalmazott elvárás], így ettől a jelen ügyben sem tekinthetett volna el. Az Alkotmánybíróság a befogadási feltételek vizsgálata során nem alkalmazhat eltérő mércét a különböző indítványozók esetében; nem fogadható el, hogy bizonyos indítványozók esetén nagyon szigorúan, míg másoknál enyhébb kritériumok szerint vizsgálja az érintettség fennállását. Az indítványozó országgyűlési képviselői minőségénél fogva egyébként is privilegizált helyzetben van más indítványozókhoz képest: éppen hivatásánál fogva akár utólagos normakontroll iránti indítvány benyújtására is jogosult (még ha nem is önállóan). Éppen ennek következtében abban az esetben viszont, ha alkotmányjogi panaszt nyújt be, esetében is ugyanúgy kell vizsgálni az érintettség fennállását, mint bármely más indítványozó esetében.
- [73] Ezzel szemben a konkrét ügyben még az sem egyértelmű, hogy az indítványozónak jogséreleme egyáltalán bekövetkezett-e, vagy az általa állított sérelem pusztán hipotetikus. Abban az esetben, ha az adatkezelő a kért adatokat kiadja az adatigénylőnek, számomra nem evidens, hogy pusztán a hosszabb, de nem irreálisan hosszú határidő számára alapjogi sérelmet okoz. Az indítványozó az adatigénylés előtt nincsen elzárva, mint ahogy az sem egyértelmű, hogy ne jutna hozzá a kért közérdekű adatokhoz (ahogy egyébként hivatkozik is arra, hogy több esetben megkapta a kért adatokat – igaz, valóban az R. által szabott hosszabb határidőn belül).
- [74] Egyetértek a többségi határozatnak azzal a megállapításával, hogy bizonyos információk az idő múlásával aktualitásukat veszíthetik, illetve azzal is, hogy „egy abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekű adatigénylés célját”.
- [75] A jelen ügyben azonban – a fentieknek megfelelően – nem látom be, hogy önmagában a hosszabb (de nem „abszurd módon hosszú”) határidő vagy a szóbeli, személyes adatigénylés kizárása az adatigénylés megtagadása nélkül alapjogi sérelmet jelentene. Vagyis önmagában az, hogy esetleg hosszabb idő alatt kerül sor az adatok kiadására, mint az Infotv. főszabálya szerinti határidőben, önmagában – véleményem szerint – nem jelent jogsérelemet, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlását nem zárja ki, így nem vagyok meggyőző(őd) ve arról, hogy e tekintetben az indítványozó közvetlen érintettsége fennáll. Az adatigénylés megtagadása, illetőleg esetleges határidőn túli megtagadása esetére pedig a jogorvoslati lehetőség adott, melyet követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz benyújtására van lehetőség.
- [76] Anélkül, hogy az érdemi alkotmányossági vizsgálat körébe tartozó megállapításokat tennék, fontosnak tartom megjegyezni, hogy jelen ügyben sem lehet elvonatkoztatni attól, hogy a jogalkotó az R.-t is a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet idején alkotta. Az államnak az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi élet és méltóság – illetőleg ezekből következően az emberi egészség – védelmére vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel meg kell határozni a prioritásait; adott esetben ez értelemszerűen az élet és egészség védelme maga; ezek érdekében elméletileg – kivételesen – akár más alapjogok gyakorlásának korlátozására is sor kerülhet.
- [77] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában sérelmezi, hogy az R.-re tekintettel „a járványügyi működéssel összefüggésben nem álló ügyekre, nevezetesen adatkérésekre vonatkozóan az adatkezelők kibújhatnak az adatközlési kötelezettségük alól”, illetőleg az R. 1. § (1) bekezdése „nem korlátozza az adatkezelők körét funkcionálisan a közegészségügyi, járványügyi feladatok ellátásában közreműködő adatkezelőkre”. Az indítványozó mindazonáltal figyelmen kívül hagyja, hogy épp a világjárványra tekintettel még a közfeladatot ellátó szervek munkatársai is megbetegedhetnek tömegesen, illetve végezhetik munkájukat a szokványostól eltérő módon („home office”-ban például). A közfeladatot ellátó szervek munkatársaitól sem várható el, hogy erejükön felül, akár hosszabb munkaidőben a (betegség vagy bármely más ok miatt) kiesett munkatársak helyett is dolgozzanak.

Így nem magától értetődő, hogy a rendes működés esetén alkalmazott eljárás a jelen helyzetben is irányadó lehet, épp ellenkezőleg.

- [78] 2. Azzal együtt, hogy nem támogatom az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát, és csak a visszautasítást tudtam volna elfogadni, az ügy érdemét illetően megjegyzem: a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában szereplő alkotmányos követelménnyel sem értek egyet. Álláspontom szerint egyrészt a támadott rendelkezés annak megállapítását nem teszi szükségessé; másrészt a többségi határozattal megfogalmazott alkotmányos követelmény tartalmát tekintve jogalkotásba hajlik.
- [79] Az R. támadott rendelkezése – leegyszerűsítve – kizárja az adatigénylés szóbeli előterjesztését, valamint a személyes megjelenést, ami – véleményem szerint – a jelenlegi vírushelyzetre tekintettel teljesen érthető és megalapozott. Ezen felül hosszabb határidők alkalmazását, illetve azok meghosszabbítását teszi lehetővé az adatkezelő számára, azzal, hogy az adatkezelő az adatigénylésnek akkor tesz eleget a rendelet szabta hosszabb, 45 napos határidőn belül (szemben az Infotv.-ben meghatározott rövidebb határidővel), ha valószínűsíthető, hogy a feladatai ellátását az adatigénylés Infotv. szerinti rövidebb határidőben való teljesítése veszélyezteti.
- [80] Vagyis az Infotv. 29. § (1) bekezdésében meghatározott lehető legrövidebb idő, de legfeljebb 15 nap kizárólag akkor „tehető félre”, és kerülhet sor az R.-ben meghatározott 45 napos határidő alkalmazására, ha valószínűsíti az adatkezelő, hogy a veszélyhelyzet alatt a feladatai ellátását ez a rövid határidő veszélyezteti.
- [81] Az R. 1. § (3) és (4) bekezdése ennek a veszélyeztetésnek a valószínűsítését az adatkezelő kötelezettségévé teszi. Az alkotmányos követelmény – és különösen az ahhoz kapcsolódó indokolás – ezzel szemben nem éri be a valószínűsítéssel, hanem ahhoz képest többlettartalmat hordoz, ezért az túlmegy mind a támadott rendelkezés szövegén, mind az alkotmányos követelmények megállapításának Abtv. 46. § (3) bekezdésében megfogalmazott célján.
- [82] 3. Álláspontom szerint – a fent kifejtetteknek megfelelően – az alkotmányjogi panasz befogadására és érdemi vizsgálatára nem kerülhetett volna sor, az indítványt vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [83] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 13.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/100/2021.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 88. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2021. (V. 13.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítéletei alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Papp Ildikó kamarai jogtanácsos) eljáró központi költségvetési szerv indítványozó (Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint másodfokú bíróság Kf.V.39.162/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.700.411/2020/3. számú végzésével kijavított K.27.384/2018/10. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperesének (egy gazdasági társaságnak) a jogelődje és az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság között 1975-ben létrejött megállapodás alapján a földhivatal 1990-ben használati jogot jegyzett be a felperes javára több ingatlan vonatkozásában. Az alapügy alperese (a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatala) az ingatlanok tulajdoni lapjáról a használati jogot törölte 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.) 108. § (1) bekezdése és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 94. § (5) bekezdése alapján.
- [3] A határozatokkal szemben a felperes gazdasági társaság kereseteket terjesztett elő a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben kérte a határozatok hatályon kívül helyezését. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kereseteket egyesítette, a perbe pedig az alperes pernyertessége érdekében az ingatlanokon vagyonkezelői joggal rendelkező indítványozó is beavatkozott, és a kereset elutasítását kérte.
- [4] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítéletével a határozatokat hatályon kívül helyezte, és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság ítéletében utalt arra, hogy az Európai Bíróság a C-52/16. és C-113/16. számú egyesített ügyekben megállapította, hogy a használati, haszonélvezeti jogok törlésére vonatkozó nemzeti szabályozás a tőke szabad mozgásával ellentétes. Ugyan az Európai Bíróság ítélete egy osztrák állampolgárra és egy magyarországi székhelyű, de külföldi tagokkal rendelkező társaságra vonatkozott, az alkotmányjogi panasz alapját képező per felperese pedig egy magyarországi székhelyű gazdasági társaság volt, az ingatlanok is Magyarországon helyezkedtek el, tőkemozgás nem történt, azaz az ügy az eljáró bíróság megítélése szerint is nyilvánvalóan belső jogi helyzetnek (ún. tisztán tagállami tényállásnak) minősült, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Kúria Kfv.III.37.393/2018/8. számú és Kfv.III.37.410/2018/6. számú ítéletei alapján mégis úgy ítélte meg, hogy ha az Európai Bíróság ítéletének megállapításai kizárólag az uniós jogi érintettségű ügyekben érvényesülhetnének, az fordított hátrányos megkülönböztetést eredményezne, azaz a magyar jog hatálya alá tartozó jogalanyok kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnének az uniós jog hatálya alá tartozó jogalanyokkal szemben, ezért a fordított diszkrimináció kiküszöbölése érdekében az uniós jogi

előírásokat szükséges kiterjeszteni az ilyen helyzetekre is. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy a perben uniós jogi érintettség hiányában is az uniós jog szabályai az irányadóak, és az uniós joggal ellentétes azon magyar jogszabályi rendelkezést, amely a használati jog törlését írta elő, félre kell tenni, így pedig a felülvizsgálni kért határozatok az uniós jogba ütközés okán jogszabálysértőek. A bíróság a törölt használati jogok visszajegyzése céljából az alperes hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

- [5] 1.2. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete szerint az ítélettel szemben fellebbezésnek nem volt helye, ezért az indítványozó az ítéletben foglalt jogorvoslati kioktatásnak megfelelően eljárva felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.668/2019/5. számú végzésével az ügy iratait visszaküldte a Győri Törvényszéknek azzal, hogy téves jogorvoslati tájékoztatás miatt szükséges annak kijavítása, az ügyben ugyanis az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) rendelkezései alapján helye van fellebbezésnek. Az elsőfokú ítéletet a Győri Törvényszék K.700.411/2020/3. számú végzésével akként javította ki, hogy az ítélet ellen a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon benyújtható, de a Fővárosi Törvényszékhez címzett fellebbezésnek van helye.
- [6] 1.3. A kijavított ítélettel szemben ezt követően az indítványozó (a per alperesi beavatkozója) terjesztett elő fellebbezést a Fővárosi Törvényszékhez, melyben az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára kötelezését, vagyis az ítélet megváltoztatását kérte. Érvelése szerint a felperes esetében (külföldi elem hiányában) nem áll fenn az uniós jog sérelme, így pedig a használati jogot törlő határozat sem lehet ellentétes az uniós joggal. Az indítványozó 2020. június 8. napján (a fellebbezési határidő elteltét követően, de még a másodfokú ítélet meghozatala előtt) kelt érdemi nyilatkozatában külön is hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság néhány nappal korábban, a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az indítványozó álláspontjával azonos módon ítélte meg a Fétv. 108. § (1) bekezdése alkalmazhatóságának kérdését, és ezzel kapcsolatosan alkotmányos követelményt is megállapított, mely az indítványozó megítélése szerint a folyamatban levő peres eljárásban is alkalmazandó.
- [7] A másodfokon eljáró Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú, 2020. július 2. napján kelt ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. A Kúria ítéletében megerősítette, hogy az ügyben az uniós jog hasonló esetekben történő alkalmazhatóságának kérdésében a Kúria korábban már döntött, és a Kúria (az elsőfokú bíróság ítéletének érvelését teljes egészében elfogadva) a fordított hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése érdekében az uniós jogi előírások alkalmazását, és egyben a magyar jog vonatkozó rendelkezésének félretételét tartotta szükségesnek. A Kúria ítéletét a közigazgatási perrendtartás (a továbbiakban: Kp.) alapján hozta meg. Az ítélet nem tett említést az Abh. rendelkezéseiről.
- [8] 2. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt, melyben kérte a Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú, kijavított ítéletére is kiterjedő hatállyal. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntések ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a XIII. cikk (1) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, az alábbiak szerint.
- [9] Az I. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó azért állítja, mert a támadott bírói döntések nem tartják tiszteletben az indítványozót megillető alapvető jogokat azáltal, hogy a bíróságok érvelésüket annak ellenére az uniós jogra alapították, hogy jelen ügyben nincs szó a tőke szabad mozgásáról, és ezáltal uniós jogi érintettségéről.
- [10] Az indítvány szerint a támadott bírói döntések azért ellentétesek az I. cikk (2) bekezdésével, mert a bíróságok téves jogértelmezése figyelmen kívül hagyta az indítványozó állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó alapvető feladatait, sértve ezáltal a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás alkotmányos elvét is.
- [11] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó arra tekintettel állította, hogy a használati jog visszajegyzése az érintett ingatlanokra sérti az indítványozót mint vagyonkezelőt a nemzeti vagyonnól szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (8) bekezdése alapján megillető tulajdonosi jogokat. Azáltal pedig, hogy a használatra a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 165. § (2) bekezdése szerint a haszonélvezet szabályait kell alkalmazni, a használati jog visszajegyzésével sérül az indítványozót mint tulajdonost megillető rendelkezési jog is. A használati jog visszajegyzésének következménye a jelen esetben az, hogy az indítványozó

ezt követően nem végezheti el a vízminőség-védelmi nádgazdálkodás feladatait, illetőleg ezen feladatok koordinációját, azt ugyanis a használati jog a gyakorlatban ellehetetleníti.

- [12] Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény XXIV. cikke szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot is azáltal, hogy a bíróságok az elsőfokú hatóság Alaptörvénnyel összhangban álló döntését jogszabálysértőnek minősítették, és olyan elvek alapján kötelezték a hatóságot új eljárás lefolytatására, melyek ellentétesek az Alaptörvénnyel.
- [13] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét több indokból is állítja. Egyfelől, a bíróságok a Kúria Kfv.III.37.393/2018/8. számú és Kfv.III.37.410/2018/6. számú ítéleteinek érvelése alapján az uniós jog alkalmazásával (és a magyar jog félretételével) jártak el az ügyben, jóllehet arra az indítványozó az eljárás során következetesen hivatkozott, hogy az ügyben uniós érintettség hiányában fel sem merülhet a tőke szabad mozgása mint uniós elv sérelme, és ezt időközben az Abh. is megállapította alkotmányos követelmény formájában, melyre ugyancsak felhívta az eljáró bíróság figyelmét. Az indítványozó a panaszában idézi az Abh. azon megállapítását is, miszerint „[a]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” (Indokolás [66]).
- [14] Másfelől, az indítványozó a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az eljárás elhúzóására tekintettel is állítja, ugyanis az indítványozó 2019. április 24. napján nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet, melyet követően csak közel egy évvel, 2020. február 19. napján állapította meg a Kúria, hogy az ítélet jogorvoslati kiiktatása téves volt, és így azzal szemben valójában nem felülvizsgálatnak, hanem fellebbezésnek van helye. A Győri Törvényszék az elsőfokú ítéletet 2020. április 15. napján javította ki, ezt követően az indítványozó a fellebbezését 2020. április 22. napján terjesztette elő, a másodfokú ítélet 2020. július 2. napján született meg, annak kézbesítésére pedig csak 2020. augusztus 5. napján került sor.
- [15] Az indítványozó végezetül arra tekintettel is állítja a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét, hogy a fellebbezését nem a kijavító végzés szerint másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék, hanem a Kúria bírálta el, anélkül, hogy erről bármilyen előzetes értesítést kapott volna, illetőleg anélkül, hogy az ítélet erre vonatkozóan bármilyen magyarázattal szolgálna. Ezen túlmenően a Kúria ítéletében azt sem indokolta, hogy az elbírálás során miért nem a régi Pp. szabályait alkalmazta, miközben az elsőfokú ítélet, a Kúria végzése és az elsőfokú ítéletet kijavító végzés is a régi Pp. alkalmazásával született meg, és a fellebbezést is a régi Pp. rendelkezéseinek megfelelően terjesztette elő. Az indítványozó érvelése szerint a Kp. 157. § (1) bekezdése értelmében a Kp. rendelkezéseit csak a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni, miközben az alapügy felperese keresetleveleit még 2015-ben terjesztette elő, ekként a Kp. alkalmazásának jelen perben nem is lett volna helye.
- [16] Az indítványozó részben a XIII. cikk (1) bekezdésével, részben a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben külön is hivatkozik az Abh.-ra, melyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéseiből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti, a Kúria pedig az Abh. meghozatalát követően ezzel szembehelyezkedő jogértelmezést elfogadva a magyar jog alkalmazását uniós jogi érintettség hiányában mellőzte. Ennek megfelelően az indítványozó szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény B) cikkét, E) cikk (2) és (3) bekezdését, az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdését, továbbá az Alaptörvény 28. cikkét is.

II.

- [17] Az Alaptörvény érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

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

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

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

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

[...]

(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

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

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű 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, észszerű határidőn belül bírálja el.”

III.

- [18] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [19] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a Kúria ítéletét 2020. augusztus 5. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2020. szeptember 7. napján, határidőben került benyújtásra. Az indítványozó jogi képviselője az Alkotmánybíróság eljárásában képviseleti jogosultságát igazolta. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek.
- [20] 2. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban alperesi beavatkozóként részt vett, az Abtv. 27. § (2) bekezdés c) pontja értelmében pedig jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed {a beavatkozó érintettségére az alkotmányjogi panasz benyújtásával összefüggésben lásd például: 3365/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az indítványozó ugyan közjogi jogállással rendelkezik, azonban tekintettel arra, hogy a jelen alkotmányjogi panasz alapját képező ügy egy másik közigazgatási szerv (a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatala) által lefolytatott közigazgatási hatósági eljáráshoz, és az ahhoz kapcsolódó peres eljáráshoz kapcsolódik, ekként az indítványozó jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából nem minősül az Abtv. 27. § (3) bekezdése szerinti közhatalmat gyakorló indítványozónak {hasonlóan: 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [21] 3. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont, Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó a panaszban valamely Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdései, az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdései, az I. cikk (1) és (2) bekezdései, továbbá a 28. cikk az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, ezért ezek állított sérelme sem vetheti fel az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét {az E cikk (2) és (3) bekezdésére például: 3386/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [14]; az R) cikk (1) és (2) be-

kezdéseire és a 28. cikkre: 3004/2021. (I. 14.) AB végzés, Indokolás [24]; az R) cikk egészére, így a (4) bekezdésére is: 3156/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [17]; az I. cikk (1) és (2) bekezdéseire: 3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [32]]. Abban is következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3371/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az indítványozó ugyanakkor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét nem a visszaható hatály tilalmával, illetőleg a kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben, hanem az Abh. rendelkező részében szereplő alkotmányos követelménnyel, így különösen a határozat indokolásának [60] bekezdése szerinti jogállamiság elvével összefüggésben állította. Az alkotmányjogi panasz ezért a fenti elemeiben nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltételeket. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére, XXIV. cikk (1) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére ugyanakkor (az egyéb feltételek teljesülése esetén) alkotmányjogi panasz alapítható.

- [22] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panaszt akkor fogadhatja 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 bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [23] Az indítvány az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét azért állítja, mert a Kúria az elsőfokú hatóság (az indítványozó megítélése szerint az Alaptörvénnyel egyébként összhangban álló) határozatát jogszabálysértőnek minősítette, és új eljárásra kötelezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XXIV. cikke a közigazgatási hatósági eljárás (és nem pedig a bírósági felülvizsgálat) vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, az indítványozó ugyanakkor panaszának ezen elemében kifejezetten a bírósági eljárással összefüggésben állította a tisztességes eljárás sérelmét, éppen azt emelve ki panaszában, hogy az ügyben lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás az Alaptörvény követelményeivel összhangban zajlott. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelményének {legutóbb hasonlóan például: 3425/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [24] 5. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítélete az alperes hatóság határozatait hatályon kívül helyezte, és az alperes hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [25] Az első fokon eljáró hatóság az alapügy felperesének használati jogát határozataival törölte, a per tárgya pedig a használati jog törlésének jogszerűsége volt. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében (melyet a másodfokon eljáró Kúria is helybenhagyott) a használati jogot törölő határozatokat hatályon kívül helyezte, ugyanakkor azonban az alperes hatóságot a használati jog visszajegyzése érdekében új eljárás lefolytatására kötelezte, egyben előírva, hogy az eljáró hatóság tegye félre a használati jog törlését előíró magyar jogszabályokat, és az uniós jog alkalmazásával döntsön a használati jog visszajegyzése kérdésében. Tekintettel arra, hogy a Kúria a támadott ítéletében jogerősen döntött abban a kérdésben, hogy a megismételt eljárásban az alperes hatóságnak nem a magyar, hanem az uniós jog alapulvételével kell döntenie, ezért ebben a kérdésben, illetőleg a használati jog törölhetőségének kérdésében az eljárás lezárult, és további jogorvoslatra nincs lehetőség, melyre tekintettel a megismételt eljárás az Alkotmánybíróság eljárásának jelen esetben nem képezi akadályát. A megismételt eljárás tárgya ugyanis (a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, illetőleg a Kúria ítéleteinek megfelelően) már nem a használati jog törlése, illetőleg a használati jog fennállásának jogszerűsége, hanem a használati jog (a bíróságok ítélete szerint jogellenesen történt) törlését követő visszajegyzése.
- [26] 6. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, figyelemmel az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelményre, továbbá az ügy érdemében az alkotmányos követelménnyel ellentétesnek tűnő megállapítást tartalmazó bírói döntésekre, az indítványnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére

dése sérelmét a hatályos magyar jog uniós jogi érintettség hiányában, az Abh. szerinti alkotmányos követelménnyel ellentétes módon történő félretételével kapcsolatos eleme felvetheti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben előadott azon érvét vizsgálta meg, miszerint a támadott bírói döntés kifejezetten ellentétes az Abh.-ban már a Kúria ítéletének meghozatalát megelőzően megfogalmazott alkotmányos követelménnyel, és uniós jogi érintettség hiányában alkalmazta az uniós jog valamely rendelkezését a hatályos magyar jogszabályok helyett.
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a Fétv. 108. § (1), (4) és (5) bekezdése alkalmazásához kapcsolódó alkotmányos követelményként rögzítette, hogy „a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti”. A határozat indokolása szerint „[é]rvényes és hatályos magyar jogszabály alkalmazhatóságát, illetve alkalmazandóságát – mindenre kiterjedő hatállyal – az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a)–c) pontjai szerint – a jogalkotó aktusán kívül – csak az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése szüntetheti meg, a bíróság ilyen tartalmú döntését az Alaptörvény kizárja. Az Európai Unió valamely jogi aktusának a vele kollízióban álló magyar jogszabállyal szembeni érvényesülése érdekében a bíróság az általa elbírálandó konkrét, európai uniós relevanciával bíró ügyben és kizárólag az abban érintett felekre kiterjedő jogi hatállyal jogosult a magyar jogszabály alkalmazását félretéve az Európai Unió jogi aktust alkalmazni, az Alaptörvény E) cikkének (1)–(3) bekezdései alapján.” (Indokolás [58])
- [30] 3. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”, míg a (3) bekezdés szerint „[a]z Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt”.
- [31] Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el {2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb: 3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [8]}. A nemzetközi szerződések értelmezésének fősabálya a megszorító értelmezés elve, melyet az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Lotus*-ügyben hozott ítéletében már 1927-ben azzal indokolt, hogy az államokra kötelező nemzetközi jogi szabályok az államok saját szabad akaratából származnak, mely akarat kiterjesztő értelmezése, és ekként az államok függetlenségének nemzetközi jogi korlátozása nem vélelmezhető {*S. S. Lotus (France v. Turkey)*, PCIJ (ser. A.) No. 10 (1927), különösen az ítélet [44] bekezdése}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre {2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [38]}. A megszorító értelmezés nemzetközi jogi fősabályának felel meg az Alkotmánybíróság azon gyakorlata, mely az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések esetében a fenntartott szuverenitás elvét vélelmezi {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}.
- [32] Az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye megkívánja, hogy amennyiben egy közvetlenül hatályos uniós jogi norma ellentétes a tagállami (jelen esetben a magyar) jog valamely rendelkezésével, akkor a tagállami bíróság a nemzeti jog szabályának félretételével, az uniós jog rendelkezéseinek alkalmazásával járjon el [lásd például: C-106/77. számú *Simmmenthal*-ügy, ECLI:EU:C:1978:49, különösen a 21–22. bekezdéseket]. A félretételi kötelezettség azonban nem korlátlan. Egyfelől, abban az esetben, ha valamely kérdésben uniós jogi érintettség nem állapítható meg, fogalmilag nem lehetséges a magyar jog szabályának félretétele és az adott esetre az uniós jog alkalmazása, az ugyanis ellentétes lenne a megszorító értelmezés és a fenntartott szuverenitás elvével, továbbá túlterjeszkedne azon a felhatalmazáson, amely az Alaptörvény E) cikkéből fakad. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a Fétv. több rendelkezésével összefüggésben alkotmányos követelményként megfogalmazott, és jelen ügyben a Fétv. 108. § (1) bekezdésére mint alkalmazott jogszabály

rendelkezésre tekintettel kétséget kizáróan közvetlenül is alkalmazható elvi tételét a magyar jogrendszer egészére nézve általában is irányadónak tekinti. Másfelől, még abban az esetben is, ha valamely egyedi ügyben az uniós jogi érintettség megállapítható, a magyar jog szabályának félretételére kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha (figyelemmel egyfelől az uniós jogból fakadó közvetett hatály elvére, másfelől pedig az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó értelmezési kötelezettségre) a magyar jog kérdéses szabályának nem tulajdonítható olyan értelmezés, mely az Alaptörvénnyel és az uniós jog rendelkezéseivel egyaránt összhangban áll. Tekintettel arra, hogy a hatályos magyar jog félretétele mindig kivételes, *ultima ratio* jellegű és az adott ügy egyedi körülményeitől függ, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése minden esetben azt az eljárási követelményt támasztja a bírósággal szemben, hogy részletesen megindokolja azon jogi álláspontját, hogy a hatályos magyar jogszabályi rendelkezés félretételére és helyette az uniós jog alkalmazására a konkrét, egyedi ügyben miért kellett sort keríteni. Az uniós jog alapulvételével és a hatályos magyar jog félretételével meghozott bírói döntés csak ebben az esetben felel meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog követelményének, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, E) cikk (2) és (3) bekezdéseinek, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéseinek, melyek közül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot fogalmaz meg.

- [33] 4. Az uniós jog elsőbbsége alkalmazási elsőbbség, azonban az uniós joggal ellentétes magyar jogszabály mindaddig érvényes marad, amíg azt a jogalkotó hatályon kívül nem helyezi, vagy az Alkotmánybíróság meg nem semmisíti. Az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdése pedig még kivételesen sem biztosít alkotmányos lehetőséget az uniós jog hatályának kiterjesztésére olyan esetekre, melyek nem bírnak uniós jogi érintettséggel (ún. tisztán tagállami tényállások). Ennek megfelelően nem zárható ki, hogy pusztán az uniós jogi érintettség fennállása vagy annak hiánya alapján két, egyébként hasonló tényállású ügyben eltér egymástól az alkalmazandó jogszabályok köre, és ezért eltérő tartalmú bírói döntés meghozatalára kerül sor. Még ez az esetleges eltérés sem jogosítja fel ugyanakkor a bíróságokat a hatályos magyar jog félretételére és annak az adott ügyre egyébként nem alkalmazható uniós jogi normával való helyettesítésére. Az a bírói ítélet ugyanis, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel (Abh., Indokolás [60]). Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének nyilvánvaló sérelmére tekintettel a támadott bírói döntést megsemmisíti.
- [34] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: abban az esetben, ha az adott ügyben egyébként nem alkalmazható uniós jogi norma, és a magyar jog adott ügyre vonatkozó szabálya közötti ellentmondás oly mértékben változtatja meg a felek jogi helyzetét és az ügy mikénti eldöntését, hogy az már felveti az alaptörvény-ellenesség kételyét is, az eljáró bíróság nem csupán jogosult, hanem az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően köteles is az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti jogkörében eljárva megállapíthatja az adott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, megsemmisítheti azt, illetőleg rendelkezhet az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárásáról, mely esetben a magyar jogrendszer további szabályainak alkalmazásával dönthető el a jogvita. Még az Alkotmánybíróság sem rendelheti el tehát az uniós jog szabályának alkalmazását valamely, uniós jogi érintettséggel nem rendelkező esetben, ezt ugyanis maga az Alaptörvény tiltja. Mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a magyar jog valamely szabályának alaptörvény-ellenességét bármely okból – hangsúlyozottan ideértve az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés esetét is – nem állapítja meg és azt nem semmisíti meg, illetőleg nem rendelkezik az alkalmazásának kizárásáról, a bíróság a magyar jog kérdéses, a konkrét egyedi ügyre vonatkozóan hatályos szabályát alkalmazni köteles akkor, ha az ügyben uniós jogi érintettség nem állapítható meg.
- [35] 5. A Kúria ítélete indokolásának [27] bekezdésében maga is akként foglalt állást, hogy „a magyar állampolgárok ügye belső jogi helyzetnek minősül”, ennek ellenére úgy ítélte meg, hogy „az uniós jogi előírásokat szükséges kiterjeszteni az ilyen helyzetekre is”, mert különben „az fordított irányú hátrányos megkülönböztetést jelenthetné”, és ezért a Fétv. 108. § (1) bekezdésének (továbbá az Inyvtv. 94. §-ának) az alkalmazásától eltekintett, azt félretette. A Kúria ítéletét 2020. július 2. napján hozta meg. Az Abh. a Magyar Közlöny 2020. évi 131. számában, 2020. június 3. napján (a Kúria ítéletének meghozatalát megelőzően közel egy hónappal) jelent meg. Az Alkotmánybíróság határozata, így a határozatban megjelenő alkotmányos követelmény is *erga omnes* kötelező erővel bír, az Abtv. 39. § (1) bekezdéséből következően, azt a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül, és nem ronthatja le a bírói gyakorlatra történő hivatkozással sem.

- [36] Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a bíróságoknak ítélezési tevékenységük során figyelembe kell venniük, hogy egy jogszabály mely jelentése felel meg az Alaptörvénynek, és ezzel az értelemmel kell alkalmazniuk a jogszabályt az egyedi ügyekben, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság a bírói döntést az Alaptörvény megsabta értelmezési tartomány kereteinek túllépése miatt – alkotmányjogipanasz-eljárásban különösen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme miatt – megsemmisíti.
- [37] Az alkotmányos követelménnyel az Alkotmánybíróság a jogalkalmazó jogértelmezését segíti annak érdekében, hogy a bíróság ítélezési tevékenysége (és így végső soron maga a bírói döntés) megfeleljen az Alaptörvény egészéből fakadó követelményeknek. Amikor az Alkotmánybíróság a lehetséges jogértelmezések közül kiválasztja az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést, az Alkotmánybíróság (nem lévén jogalkotó szerv) szükségképpen mindig olyan jogértelmezést választ, amely már eleve benne rejtett a normában, még akkor is, ha esetleg annak jogalkalmazói kimondására korábban nem, vagy nem az alkotmányos követelménynek megfelelő tartalommal került sor {lásd: 25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]}. Abban az esetben ugyanis, ha a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek nem lenne olyan, a normában mindig is benne rejtett értelmezése, melynek követése esetén a kérdéses jogszabályi rendelkezés az Alaptörvénnyel összhangban állna, az Alkotmánybíróságnak a norma megsemmisítéséről kellene határoznia. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az alkotmányos követelményben foglalt jogértelmezés nem az alkotmányos követelmény kimondásától, hanem már a jogszabályi rendelkezés hatálybalépésétől kezdődően kötelező. Az alkotmányos követelmény ugyanis nem új szabály, hanem közvetlenül és egyértelműen az Alaptörvény valamely rendelkezésén alapuló, a normában eleve benne rejlő helyes értelmezés, amelyet az Alkotmánybíróság csak felismer és kimond, az Abtv. 46. § (3) bekezdésének megfelelően {25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [38] 6. Amikor az eljáró bíróság figyelmen kívül hagy valamely, az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányos követelményt, akkor az Alkotmánybíróság formailag nem (jelen esetben egyébként már a Kúria döntésének meghozatala előtt megfogalmazott) alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyását állapítja meg, hanem azt, hogy az eljáró bíróság túllépte az alkalmazott jogszabályi rendelkezésre vonatkozó értelmezési tartomány alkotmányos kereteit, és ezért alaptörvény-ellenes, mely alaptörvény-ellenességet az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása önmagában is nyilvánvalóvá tesz. Tekintettel arra, hogy a Kúria ítéletében teljes mértékben figyelmen kívül hagyta az Abh.-ban (jelen esetben már a Kúria döntésének meghozatala előtt) megfogalmazott alkotmányos követelményt, ezáltal olyan tartalmú döntést hozott, amelyben túllépte az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria ítélete alaptörvény-ellenes, és azt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt megsemmisítette.
- [39] Az Abtv. 43. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. február 6. napján kelt K.27.384/2018/10. számú ítélete a Kúria ítéletével egyező módon ítélte úgy, hogy az uniós jogi előírásokat annak ellenére lehet alkalmazni a konkrét ügyben, hogy annak tisztán tagállami tényállásában uniós jogi érintettség nem állapítható meg. Jóllehet a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete az Abh.-ban rögzített alkotmányos követelmény kimondását megelőzően született meg, ennek azonban a fent említett okból nincs jelentősége, ugyanis a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által választott jogértelmezés már a norma keletkezésétől kezdődően (és nem csak az Abh. elfogadását követő időszakban) alaptörvény-ellenes eredményre vezetett. Az Alkotmánybíróság éppen ezért az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét is megsemmisítette.
- [40] 7. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott bírói döntések megsemmisítésére tekintettel, következetes gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozó további indítványi elemeket, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet {az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben legutóbb hasonlóan például: 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [57]}.

V.

- [41] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az abban foglalt elvi megállapításokra tekintettel rendelte el, az Abtv. 44. § (1) bekezdése második mondata alapján.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [42] A határozat rendelkező részével egyetértek. A bírói döntések megsemmisítését azonban eltérő indokok alapján tartom levezethetőnek.
- [43] 1. A megsemmisítés jogalapja a többségi álláspont szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelme; referenciapontja alapvetően az Abh., illetve az abban lefektetett alkotmányos követelmény. Fontos emlékeztetni arra, hogy az Abh. az alkotmányos követelményt hivatalból az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből vezette le. Ezek egyike sem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre alkotmányjogi panasz lenne alapítható. A B) cikk (1) bekezdése bizonyos tekintetben – a visszaható hatály tilalma és a kellő felkészülési idő esetében – felhívható panaszban, de az Abh.-ban és a jelen ügyben nem ebben az összefüggésben jelent meg a kapcsolódó érvelés.
- [44] Az Abh.-hoz különvéleményt fűztem, de nem azért, mert a többségi indokoláshoz képest másként gondoltam volna a nemzeti jog félretételének a lehetőségét az uniós jog javára az ún. fordított diszkriminációs helyzetben, hanem azért, mert az Abh. rendelkező része a konkrét normakontroll-eljárásban idő előtti volt szerintem. Tulajdonképpen ez az ügy az, amelyben közvetlenül válaszolnia kell a testületnek arra az érdemi alkotmányjogi

kérdésre, amelyet már az Abh.-ban eldöntött. E tartalmi kérdés tekintetében tehát osztom a többségi indokolást, amelynek érvelése értelemszerűen az Abh.-ra támaszkodik.

- [45] 2. Nem kétséges, hogy a támadott bírói döntések szembe mennek az Abh. tartalmával, de talán még ennél is fontosabb, hogy tartalmuk ellentétes az Alaptörvény B) cikkével, E) cikk (2) és (3) bekezdésével, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdésével. Mi lehet a megsemmisítés alkotmányos jogalapja az Abtv. 27. §-án alapuló panasz esetében (és nem hivatalbóli normakontroll-eljárás során)? Az alkalmazandó jog meghatározása – ideértve az *erga omnes* hatályú alkotmánybírói határozatokba foglalt alkotmányos követelményeket is – a bírói jogértelmezés anyagi jogi természetű kérdései közé tartozik. Ezért ez a bírói funkció az Alaptörvény oldaláról a B) cikk (1) bekezdésének sérelmeként értékelhető. Ezzel szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tisztán processzuális természetű alapjog. Az eljárás tisztességességének nincs köze ahhoz, hogy a jogvitát a „helyes” jog alapján döntötte-e el a bíróság. Ezért az alkotmányos követelménnyel egyértelműen ellentétes bírói döntés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének hatálya alatt bírálendő el. Erre a sérelemre is határozott kérelmet tartalmazott az alkotmányjogi panasz.
- [46] 3. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szóban forgó alkotmányos érték az előbbi tekintetben nem hívható fel alkotmányjogi panaszban, de semmi sem zárja el attól a testületet, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alkalmazását nagyobb körben tegye lehetővé, pontosan azért, hogy az Alaptörvény érvényesülésének szélesebb körben engedjen teret. Ehhez a megoldáshoz azt lett volna szükséges kimondani, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére ebben az értelemben is lehet alkotmányjogi panaszt alapítani. Ennek a megközelítésnek az előnye az, hogy egy újnak minősülő, a testület által eddig nem – vagy csak nagyon kevés esetben – vizsgált területen, az uniós jog és a nemzeti szabályozás találkozásokor dogmatikailag tiszta helyzetet teremtené. A jelen ügyben továbbá azért is indokolt lett volna az új felfogást alkalmazni, mert az Abh. az alkotmányos követelményt részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből bontotta ki. A többségi levezetés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén keresztül került meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmének kimondását.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [47] A rendelkező részben foglalt bírói ítéletek megsemmisítését támogatom, azonban azt a határozatban foglaltaktól eltérő indokokra tartom alapíthatónak.
- [48] 1. A bíróságok álláspontom szerint is megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, azonban nem a határozat indokolásában szereplő okok miatt, hanem annak következtében, hogy nem tettek megfelelően eleget az Alaptörvény e rendelkezéséből fakadó indokolási kötelezettségüknek. Abból következően, hogy az alkotmánybírói döntések *erga omnes* hatályúak, és így a bíróságokra nézve is kötelezőek, ha és amennyiben egy kapcsolódó, illetve a peres fél által hivatkozott alkotmánybírói döntést a konkrét ügyben nem tart alkalmazhatónak a bíróság, vagy attól eltérő tartalmú döntést hoz, akkor azt részletesen indokolnia kell. A jelen ügyben ez nem történt meg, a Kúria – bár tudomása volt az Abh.-ról – semmilyen módon nem tért ki rá, negligálta azt.
- [49] 2. Álláspontom szerint a bíróságok egyértelműen alaptörvény-ellenes jogértelmezése (márpedig az ügyre alkalmazandó, az Abh.-ban meghatározott alkotmányos követelmény félretétele, az abban foglaltak figyelmen kívül hagyása ilyenek tekinthető) nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben megfogalmazott processzuális alapjog, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság, jogbiztonság követelményét sérti.

- [50] Nézetem szerint az Alkotmánybíróság által a jelen ügyben vizsgált eset – a nemzeti jog félretétele a fordított diszkrimináció sérelmére hivatkozva olyan ügyben is, amelynek nincsen európai uniós érintettsége – ráadásul Magyarország szuverenitását is sérti.
- [51] 3. Jelen ügyben is hangsúlyozom azt az álláspontomat, hogy bár az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését nem tartom olyan, Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre önmagában alapítva alkotmányjogi panasz nyújtható be, azonban más, Alaptörvényben biztosított jog sérelméhez kapcsolódóan hivatkozni lehet rá, és alapja lehet az alaptörvény-ellenesség megállapításának. Más alapjoggal összefüggésben nézetem szerint nemcsak az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint elismert kellő idő követelménye, illetve visszaható hatályú jogalkotás tilalma összefüggésében hivatkozható és vizsgálható, hanem a jogállamiság egyéb összetevői (így például a jogbiztonság) tekintetében is.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [52] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések megsemmisítésével.
- [53] 1. A Kúria a döntését egy következetesen követett bírói gyakorlatra alapította. Ennek a bírói gyakorlatnak az alapja egy olyan elvi határozat, amelyet a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2020. április 1-je előtt hatályos rendelkezései alapján a Kúria elvi bírósági döntésként tett közzé (EBH 2019.K.11., a továbbiakban: EBH). Ez az elvi döntés a Bszi. akkor hatályos szabályai alapján a bíróságokra kötelező volt, és a Kúria eljáró tanácsa csak jogegységi eljárás kezdeményezésével térhetett el.
- [54] A Bszi. hatályos szabályai folytán az elvi bírósági határozat jogi kötőerejét elvesztette ugyan, de az EBH alapjául szolgáló eseti döntés (Kfv.III.37.393/2018.8. számú ítélet) a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett döntés, ezért a Kúria eljáró tanácsára az új szabályok alapján is kötelező [lásd: Bszi. 32. § (1) bekezdés *b*) pontja].
- [55] Véleményem szerint a Kúria eljáró tanácsa ezért sem a Bszi. 2020. április 1-je előtt hatályos szabályai, sem a jelenlegi szabályai alapján az EBH alapjául szolgáló eseti döntésben foglalt elvi megállapításoktól nem térhetett el.
- [56] 2. Fontosnak tartom annak kiemelését is, hogy a Kúria értelmezése – amelyen a jelen ügyben támadott döntés is alapul – az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 25.) AB határozatában foglaltakat juttatja érvényre. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 25/2015. (VII. 25.) AB határozatban éppen azt állapította meg, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a Fétv. 108. §-a alapján megszüntt haszonélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat.
- [57] A Kúria az EBH-ban kifejezetten utalt arra, hogy jogértelmezését arra is tekintettel alakította ki, hogy a jogalkotó a 25/2015. (VII. 25.) AB határozat szerinti szabályokat nem alkotta meg.
- [58] Véleményem szerint ezért részben az Alkotmánybíróság döntésére is tekintettel vált szükségessé annak kimondása: ha „az EUB ítéletének megállapításai kizárólag az uniós jogi érintettségű ügyekben érvényesülhetnek, az fordított irányú hátrányos megkülönböztetést jelenthetne. A magyar jog hatálya alá tartozó jogalanyok kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnének az uniós jog hatálya alá tartozó jogalanyokkal szemben.” (Kúria ítéletének [27] bekezdése)
- [59] 3. Az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával [3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]].

- [60] A jelen ügynek alapjogi hátteret az Abh.-ban megállapított alkotmányos követelmény ad. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezen alkotmányos követelményt nem alapjogból, hanem egyébként az Alaptörvény olyan rendelkezéseiből vezette le, amelyekre alkotmányjogi panasz nem alapítható [Alaptörvény B) cikk, E) cikk (2)–(3) bekezdés és R) cikk]. Véleményem szerint e cikkek alapján – alkotmányjogipanasz-eljárásban – az Alkotmánybíróság nem vonhatja alkotmányos felülvizsgálat körébe a Kúria döntését. Erre tekintettel nem értek egyet az indokolásnak azon megállapításaival, amelyek e cikkek vonatkozásában vizsgálják a Kúria jogértelmezését.
- [61] 4. Nem értek egyet azzal, hogy a Kúria döntése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [62] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben több döntésében hangsúlyozta, hogy az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 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]}.
- [63] Az Alkotmánybíróság ezért jellemzően a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panasz – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben csak rendkívül szűk körben vizsgálja.
- [64] Az Alkotmánybíróság eredetileg a jogbiztonság követelményével összefüggésben állapította meg, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. „A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [65] E megállapításokat az Alkotmánybíróság később irányadónak tekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, és elismerte, hogy a *contra legem* jogalkalmazás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Ennek a megállapításnak azonban kivételes esetben lehet helye, és a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája csak akkor merülhet fel, ha a következő – egymást erősítő – feltételek együttes fennállása megállapítható. Egyrészt, ha a bíróság – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon – nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza. Másrészt, ezzel párhuzamosan, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe. Harmadrészt, ha a bíróság döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapítja, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával és hatálybaléptetésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezett {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [66] Véleményem szerint az adott esetben ezek a körülmények nem merülnek fel. A Kúria a támadott döntését részletesen megindokolta, kiemelve, hogy melyek voltak az adott jogkérdésre irányadó normák, és azokat miért az adott értelmezés mellett alkalmazta.

Budapest, 2021. április 13.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1577/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 88. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2021. (V. 13.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdésének módosításával kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre, dr. Salamon László és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Miklós, dr. Sulyok Tamás és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a jogalkotó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdésének módosításával egyidejűleg nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy az óvodai nevelésben történő részvétel maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentése ellenére a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék.

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

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. A személyesen saját nevében és kiskorú gyermeke törvényes képviselőjében is eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) és (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelési tankönyvellátásról szóló 2019. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 17. § (1) bekezdése, valamint az ezen bekezdés által módosított nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseinek, a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmére hivatkozással. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Fővárosi Törvényszék 9.K.701.218/2020/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességét is vizsgálja meg, ugyanis megítélése szerint az ítélet ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

[2] 1.1. Az indítványozó beadványában előadta, hogy sajátos nevelési igényű, 7. életévét 2020-ban betöltő gyermeke számára a Pedagógiai Szakszolgálat még 2017-ben szakértői véleményben kijelölte a megfelelő óvodát, amelynek felülvizsgálata a 2020/2021-es tanévben lett volna esedékes. Mindez az indítványozó álláspontja szerint azt jelenti, hogy a következő nevelési évben az indítványozó gyermeke a még 2020. január 1. napját megelőzően kiállított szakértői vélemény alapján a 2020/2021-es nevelési évben még a kijelölt óvodában maradhatott volna, és csak ezt követően vált volna tankötelessé. Az Nkt. 2020. január 1. napjáig hatályos 45. §

- (2) bekezdése még úgy rendelkezett, hogy a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betöltötte, legkésőbb az azt követő évben tankötelessé vált. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolta, további egy nevelési évig az óvodában részesült ellátásban, és csak ezt követően vált tankötelessé.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése immáron nem teszi azt lehetővé, hogy gyermeke még egy további nevelési évig az óvodában maradjon. Álláspontja szerint gyermeke a tényleges állapotától függetlenül, a törvény erejénél fogva, pusztán az életkora alapján tankötelessé vált, még mielőtt valójában iskolaéretté válhatott volna. Még egy nevelési év az óvodában az indítványozó szerint rengeteget adhatott volna a gyermekének, sokat fejlődhetett, tanulhatott volna, de ettől a lehetőségtől a jogalkotó megfosztotta. Helyzetét tovább nehezíti, hogy a koronavírus-járvány miatt gyermeke a nevelési év második felében otthon volt, a szükséges fejlesztéseket nem kapta meg.
- [4] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt is előadta, hogy a Módtv. kihirdetését követően, de még a vonatkozó rendelkezés hatálybalépését megelőzően az óvoda kezdeményezte az indítványozó gyermekének felülvizsgálatát az illetékes szakszolgálatnál, a felülvizsgálatra azonban ténylegesen nem került sor. Az indítványozó éppen ezért a korábbi szakvélemény alapján kérte az Oktatási Hivataltól, hogy a gyermeke még egy nevelési évet tölthessen a kijelölt óvodában, melyet az Oktatási Hivatal végzésével arra hivatkozással utasított vissza, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alapján a kérelem teljesítése a törvény alapján nem lehetséges. A végzéssel szemben az indítványozó a Fővárosi Törvényszéken keresetet terjesztett elő, azonban a bíróság 9.K.701.218/2020/4. számú ítéletével a keresetet elutasította. A bíróság szerint helytállóan állapította meg az Oktatási Hivatal, hogy „további egy nevelési évre nem adhat felmentést a tankötelezettség megkezdése alól, a 2020. január 01. napjától hatályos Nkt. keretei között”. A bíróság ítéletében azt is rögzítette, hogy amennyiben az indítványozó valóban rendelkezett volna olyan szakvéleménnyel, mely még a korábban hatályos szabályok alapján a gyermek részére a 2020/2021-es nevelési évre óvodai nevelésben való részvételre tett volna javaslatot, akkor az indítványozó gyermeke automatikusan, a felmentést engedélyező szerv külön engedélye nélkül óvodai nevelésben részesülhetett volna a 2020/2021-es nevelési évben. A Fővárosi Törvényszék ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az indítványozó „tényállítással ellentétben a szakvélemény a kiskorú gyermek tankötelezettségének elhalasztására nem tett javaslatot, ilyen javaslatot nem fogalmazott meg”.
- [5] 1.2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyben eredetileg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás lefolytatását indítványozta. Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése sérti a gyermeke és általában a fogyatékkal élő gyermekek jogait azáltal, hogy nem teszi számukra lehetővé, hogy még egy további évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem a gyermek tényleges állapotától függetlenül, pusztán az életkora alapján automatikusan iskolaéretté válik. Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseit, valamint a XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit, a panasz ugyanakkor indokolást a XV. cikk (1) bekezdése és a XVI. cikk (3) bekezdése vonatkozásában nem tartalmazott. Az indítvány ugyancsak állította az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét is, indokolást azonban a XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben nem tartalmazott.
- [6] 1.3. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtíkára felhívására megküldött indítványkiegészítésében az alkotmányjogi panaszeljárási jogalapjaként már az Abtv. 26. § (1) bekezdését is megjelölte, és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot ismertetve további részletes indokolással egészítette ki beadványát a B) cikk (1) bekezdése, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdése, valamint a XVI. cikk (1) és (2) bekezdése tekintetében, hivatkozva az Alkotmánybíróság számos, az Alaptörvény hatálybalépését követően elfogadott határozatára. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosító Módtv. 17. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét is állapítsa meg, és azt is semmisítse meg. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az alábbi indokok alapján állítja.
- [7] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az indítványozó szerint elsősorban azért sérült, mert a támadott jogszabályi rendelkezés úgy lépett hatályba, hogy a felkészülésre nem állt rendelkezésre elegendő idő, ugyanis a szakértői bizottságok túlterheltsége miatt nem kerülhetett sor az indítványozó gyermekének vizsgálatára. Az indítványozó ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése sérelmeként értékeli, hogy a Módtv. 17. §-ához fűzött általános indokolás semmilyen érdemi magyarázatot nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy miért került sor

a módosításra, továbbá a rendelkezés nem teljesíti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényből (a továbbiakban: Jat.) fakadó tartalmi követelményeket sem.

- [8] Az Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdésének sérelmét az indítványozó azért állítja, mert azáltal, hogy a jogalkotó megfosztotta a fogyatékkal élő gyermekeket attól a kedvezményes lehetőségtől, hogy egy további évet töltsenek el óvodai nevelésben, egyfelől sérti az Alaptörvény azon rendelkezését, hogy a fogyatékkal élőket külön rendelkezésekkel kell segíteni, másfelől pedig azáltal, hogy a jogalkotó azonosan kezeli az egymással nem összehasonlítható helyzetben levő gyermekeket, hátrányos megkülönböztetést valósít meg a fogyatékkal élő gyermekek esetében. Ezzel összefüggésben az indítvány ismételt kiemeli, hogy a jogalkotó semmilyen indokot nem adott arra vonatkozóan, hogy miért törölte el a fogyatékkal élő gyermekek esetében a tankötelezettségre vonatkozó korábbi kedvezmény szabályt.
- [9] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét az alkotmányjogi panasz azért állítja, mert az Nkt. 45. § (2) bekezdése a nyilvánvalóan nem iskolaérett, fogyatékkal élő gyermekeket a felmentés lehetősége nélkül iskolaéretté nyilvánítja, a szülőktől pedig annak lehetőségét is elveszi, hogy kérelmezhesék azt, hogy a gyermekük további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehessen részt.
- [10] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Fővárosi Törvényszék ítéletének alaptörvény-ellenességét is vizsgálja meg. Az alkotmányjogi panasz szerint az Oktatási Hivatal, illetőleg a Fővárosi Törvényszék félreértelmezték az indítványozó gyermekéről korábban készült szakvéleményt, továbbá jogellenesen, visszamenőlegesen alkalmazták az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdését az indítványozó által benyújtott kérelem elbírálása során, megsértve ezáltal az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az emberi erőforrások miniszterét. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a köznevelésért felelős államtitkár válaszolt. A köznevelésért felelős államtitkár válaszában kiemelte: a sajátos nevelési igényű gyermekek esetében sem indokolt, hogy tankötelezettségüket a többi gyermekhez képest adott esetben egy évvel később kezdjék meg. A tankötelezettségüket megkezdő sajátos nevelési igényű gyermekeket ugyanakkor számos rendelkezés segíti: így például a helyi tanterv, a szakmai program esetükben az egyes évfolyamok követelményeinek teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt is megjelölhet; az iskola igazgatója egyéni előrehaladású nevelést és oktatást engedélyezhet; a szakértői véleményben szereplő kedvezményeket engedélyezni kell a sajátos nevelési igényű tanuló számára; a sajátos nevelési igényű gyermekeket fejlesztésben kell részesíteni; léteznek kifejezetten sajátos nevelési igényű gyermekek nevelésére-oktatására szakosodott köznevelési intézmények; továbbá a fejlesztő-nevelő oktatás és az egyéni fejlesztés is a rendelkezésükre áll. Mindez azt jelenti, hogy a köznevelésért felelős államtitkár megítélése szerint minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékoság bármely súlyossági fokára megoldást kínál a magyar köznevelési rendszer.
- [12] A köznevelésért felelős államtitkár válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a Módtv. rendelkezéseit csak a 2020. január 1. napját követően keletkezett jogi tényekre kell alkalmazni, visszamenőlegesen nem, így azon gyermekek esetében, akik 2019. december 31. napján valóban rendelkeztek szakértői véleménnyel, az Nkt. 2020. január 1. napján hatályba lépett módosítása nem alkalmazható.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„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.

[...]

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

[14] 2. Az Nkt. alkotmányjogi panasszal érintett, 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése:

„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 kérelmére 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.”

III.

[15] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

[16] 1.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyaránt megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését és a 26. § (2) bekezdését. Tekintettel arra, hogy az indítványozó ügyében bírósági eljárás volt folyamatban, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszként kezelte, és ekként bírálta el.

[17] 1.2. A Módtv. 17. § (1) bekezdése 2020. január 1. napjával módosította az Nkt. 45. § (2) bekezdését, oly módon, hogy a korábban hatályos szövegváltozat helyébe teljesen új rendelkezést léptetett, majd a Jat. 12. § (2) bekezdésének megfelelően hatályát veszítette. Az Abtv. 64. § e) pontja értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében hatályát veszített jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Tekintettel azonban arra, hogy a Módtv. 17. § (1) bekezdése kizárólag az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosította, és semmilyen további rendelkezést nem tartalmaz, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el, és kizárólag az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése mint hatályos jogszabályi rendelkezés tekintetében folytatta le a vizsgálatát.

[18] 1.3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a Fővárosi

Törvényszék ítéletét 2020. május 7. napján vette át, míg indítványát 2020. május 21. napján, határidőben adta postára.

- [19] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mert saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdését a Fővárosi Törvényszék ítéletének meghozatala során alkalmazta.
- [20] 1.4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jognak, hanem állami intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségeket rögzítenek, melynek elsődleges címzettjei állami szervek {elsőként: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44], legutóbb például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is következetes, hogy a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseinek sérelmét állító indítványi elemek egyáltalán nem, míg a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elem kizárólag a kellő felkészülési idő követelményének állított sérelme tekintetében teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [21] 1.5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte mellett – 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 Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése miért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XVI. cikk (3) bekezdésével, ekként az alkotmányjogi panasz ezen elemei nem teljesítik a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményét.
- [22] 1.6. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha az alkalmazott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással (ha a körülmények alapvetően nem változtak meg) nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság már vizsgálta az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangját a XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggésben, azonban vizsgálatát kifejezetten a felmentést engedélyező szerv eljárásával összefüggésben (és nem pedig a felmentés lehetséges terjedelmével mint anyagi jogi kérdéssel) folytatta le. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggésben sem tekinthető ítélt dolognak (*res iudicata*).
- [23] 1.7. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nem nyújtott be, panaszában csupán azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját, ugyanis álláspontja szerint az Oktatási Hivatal végzése, illetőleg a Fővárosi Törvényszék ítélete ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskörét minden esetben hivatalból gyakorolja {lásd például: 3261/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [18]}, és következetes gyakorlata szerint az Abtv. 28. §-ára való hivatkozás nem minősül önálló indítványi elemnek, így nem dönt külön e kérelem befogadása tárgyában {lásd például: 3079/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az alkotmányjogi panaszban a támadott bírói döntéssel kapcsolatosan megfogalmazott érvek alapján a tisztességes hatósági eljárással, illetőleg a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság nem látta indokát a Fővárosi Törvényszék ítélete Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján történő vizsgálatának.

- [24] 2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [25] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XVI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetőleg biztosítja-e a sajátos nevelési igényű gyermekek legjobb érdekét azáltal, hogy megszüntette annak lehetőségét, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek indokolt esetben további egy nevelési évig az óvodában részesüljenek ellátásban.
- [26] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befordási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a XV. cikkel kapcsolatban kialakított gyakorlatát tekintette át.
- [29] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései a hátrányos megkülönböztetés tilalma két, szorosan összefüggő aspektusát jelentik. Amíg a XV. cikk (1) bekezdése „általános egyenlőségi szabályként” írja elő a törvény előtti egyenlőség követelményét, addig a (2) bekezdés az alapjogok tekintetében és egyúttal a védett tulajdonság alapján tett különbségtételt tiltja {lásd például: 3235/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. A XV. cikk (4) bekezdése általánosságban az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás védelméről szól, melynek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése külön is kiemeli néhány konkrétan nevesített, különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportot (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők) {lásd például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a XV. cikk (1)–(2) bekezdései az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, ezzel szemben a (4) és (5) bekezdései az állam intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségét rögzítik, melyek elsődleges címzettjei az állami szervek. Mindez egyben azt is jelenti, hogy ezen intézkedések meghozatala túlmutat az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó általános alapjog-védelmi kötelezettségen, és további intézkedések megtételének kötelezettségét is előírja az állam számára az esélyegyenlőség megteremtése érdekében {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [57]}. Ezen, az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésein alapuló intézkedési kötelezettség ugyanakkor alkotmányjogipanasz-eljárás keretében az érintettek részéről közvetlenül nem kényszeríthető ki {13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [31] A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nemcsak akkor állapítható meg, ha a szabályozás azonos csoporton belül vezet hátrányos megkülönböztetésre, hanem akkor is, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezel azonos módon. A kezelésnek ez a módja is hátrányos megkülönböztetéshez vezet ugyanis abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie azokra {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]}. A diszkrimináció tilalma tehát azt követeli meg, hogy „a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekekre vonatkozó szabályozás tekintetében vizsgálhatja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése állított sérelmét, az ugyanis valamely, az Alaptörvényben nevesített védett tulajdonsághoz, és egyben az Alaptörvényben biztosított alapvető joghoz [mindenekelőtt az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti azon joghoz, miszerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz] kapcsolódik.
- [33] 2. Az Alkotmánybíróság a XVI. cikkel kapcsolatos megközelítését az Abh.-ban az alábbiak szerint összegezte.

- [34] Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek közép-pontjában 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 (Indokolás [59]). Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi egyebek között a gyermekeket is, akik (a nőkhöz, idősekhez és fogyatékosággal 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 vizsgálati 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 (Indokolás [61]).
- [35] 3. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos rendelkezése 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 ellátásban, és ezt követően vált tankötelessé. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (4) bekezdése szerint a tankötelettségéről az 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. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése arra is lehetőséget biztosított, hogy amennyiben a gyermek állapota, például valamely fogyatékosága azt indokolta, a szakértői bizottság további egy év óvodai nevelést határozzon meg a gyermek számára. A további egy éven keresztül az óvodai nevelésben történő részvétel ennek megfelelően az Nkt. rendelkezéseinek megfelelően kizárólag azokban az esetekben került engedélyezésre, amennyiben azt a gyermek legjobb érdeke egyértelműen indokolta, és erről minden esetben szakmai testület döntött. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a 2016/2017. nevelési évben 15, a 2017/2018. nevelési évben 19, a 2018/2019. nevelési évben 23, a 2019/2020. nevelési évben pedig 18 sajátos nevelési igényű gyermek vett részt óvodai nevelésben a többi gyermekhez képest egy évvel hosszabb időtartamban. Ezen sajátos nevelési igényű gyermekek esetében az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság úgy ítélte meg, hogy számukra további egy év óvodai nevelés indokolt általános iskolai tanulmányaik megkezdése előtt.
- [36] A sajátos nevelési igényű gyermek különleges bánásmódot igényel [Nkt. 4. § 13. pont a) alpont]. Sajátos nevelési igényűnek azon gyermekek minősülnek, akik a szakértői bizottság véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd-fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek (Nkt. 4. § 25. pont). Számos esetben koraszülött gyermekek is sajátos nevelési igényűnek minősülnek valamely, a koraszüléssel összefüggő okra tekintettel.
- [37] Az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Ezen különleges bánásmód egyik eleme volt, hogy az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése (az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság indokolt állásfoglalása alapján) lehetővé tette számukra azt, hogy más gyermekekhez képest további egy nevelési évig vegyenek részt óvodai nevelésben.

- [38] 4. 2020. február 8. napját megelőzően a Sajátos nevelésű igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelésű igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet] tartalmazta a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelvét és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvét. A rendelet is kiemelte: „A sajátos nevelési igényű gyermek családi nevelését, a közösségbe való beilleszkedését elősegíti/elősegítheti a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt történő integrált nevelése. Az együttnevelést vállaló intézmény többet vállal, magasabb értéket kínál a sajátos nevelési igényű gyermeknek, mint részvétet és védettséget.” [Lásd a 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet 1. melléklet 1.7. pontját.] A rendelet ugyancsak rögzíti, hogy: „A sajátos nevelési igényű tanulók eredményes szocializációját, iskolai pályafutását elősegítheti a nem sajátos nevelési igényű tanulókkal együtt történő – integrált – oktatásuk (teljes vagy részleges integrációjuk). Az együttnevelést megvalósító intézmény többet vállal, magasabb értéket kínál, mint részvétet és védettséget. Sikerkritériumnak a tanulók beilleszkedése, önmagához mért fejlődése, a többi tanulóval való együtt haladása tekinthető.” [Lásd a 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet 2. melléklet 1.5. pontját.] Ezen integráció sikerének előfeltétele ugyanakkor, hogy a tanuló már az óvodai nevelés során megkapja mindazt a szükséges fejlesztést, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az általános iskolai tanulmányait megkezdő sajátos nevelési igényű gyermek integrációja mind az intézmény, mind a sajátos nevelési igényű gyermek, mind pedig az intézmény többi tanulója szempontjából egyaránt sikeres lehessen.
- [39] 5. Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése az előzőekben a tankötelezettség kezdetére vonatkozó, korábban hatályos szabályozást megváltoztatta, és immáron azt rögzíti, hogy abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik, azonban a szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A köznevelésért felelős államtitkár az Alkotmánybíróság megkeresésére maga is elismerte, hogy a megváltozott szabályozás immáron nem teszi lehetővé azt, hogy a gyermekek a hatodik életévük betöltéséhez képest kivételes esetben akár további két éven át vegyenek részt óvodai nevelésben. Az államtitkári válasz azt is kiemelte, hogy a magyar köznevelési rendszer minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékoság bármilyen súlyossági fokára kínál megoldást. A köznevelésért felelős államtitkár megítélése szerint az Nkt. 45. § (2) bekezdésén alapuló szabályozás nem hagyja figyelmen kívül a sajátos nevelési igényű gyermekek élethelyzetéből fakadó különbségeket sem, ugyanis a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet] 17. § (1) bekezdés *l*) pontja alapján a szakértői bizottság „az adott tanév szeptember 1. és január 15. napja közt elvégzett vizsgálatoknál az ötödik életévüket betöltött, de hat évesnél fiatalabb sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek esetében javaslatot [teszt] a tankötelezettség teljesítésének következő tanévtől történő megkezdésére vagy további egy év óvodai nevelésre”. Ennek megfelelően a sajátos nevelési igényű gyermekek a felmentést engedélyező szerv eljárása nélkül, közvetlenül a szakértői bizottság javaslata alapján kezdenek meg általános iskolai tanulmányaikat egy évvel később. Abban az esetben, ha ilyen eljárás lefolytatására szeptember 1. napja és január 15. napja között nem kerül sor, annak sincs akadálya, hogy a felmentést engedélyező szerv az általános eljárásrendnek megfelelően határozzon arról, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek iskolaérettnek minősül-e és megkezdheti-e általános iskolai tanulmányait.
- [40] A 32/2012. (X. 8.) EMMI rendeletet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 5/2020. (I. 31.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés *b*) pontja 2020. február 8. napjával hatályon kívül helyezte, és ettől az időponttól kezdődően a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve, illetőleg a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvei immáron nem kerültek jogszabályban rögzítésre, hanem közvetlenül az Oktatási Hivatal honlapjáról érhetőek el. Az irányelvek vonatkozó része a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált nevelésének és oktatásának célkitűzéseiről és szempontjairól ugyanakkor változatlan maradt. Ugyancsak nem történt változás a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésére, illetőleg általános iskolai oktatására vonatkozó szabályozásban (ideértve az intézményrendszerre vonatkozó szabályozást éppúgy, mint a nevelés-oktatás tartalmára és körülményeire vonatkozó szabályozást); ilyen változásra a köznevelésért felelős államtitkár sem utalt az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában. Ellenkezőleg, a köznevelésért felelős államtitkár éppen azt emelte ki, hogy a jogszabályváltozás vonatkozó része egy szakmailag nem megindokolható kedvezmény-szabály eltörlését valósította meg.

- [41] 6. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította: az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető (Indokolás [131]). Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig külön is nevesíti különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportként (a gyermekek mellett) a fogyatékkal élőket. Az Alkotmánybíróság korábban már éppen a sajátos nevelési igényű gyermekek jogi helyzetével összefüggésben állapította meg, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehet értelmezni {9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [42] Az Alkotmánybíróságnak jelen esetben azt kellett értékelnie, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésének azon módosítása, mely immáron nem teszi lehetővé a tankötelezettség megkezdésének további egy nevelési évvel történő elhalasztását, alkotmányosan igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [43] 6.1. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése nem nevesítette kifejezetten a sajátos nevelési igényű gyermekeket oly módon, hogy kizárólag ezen gyermekek esetében lett volna lehetőség a tankötelezettség további egy nevelési évvel történő elhalasztására, ennek megfelelően a szabályozás elméletileg (ugyan csak az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság döntése alapján, de) valamennyi gyermek számára lehetőséget biztosított a kedvezmény igénybevételére. A Központi Statisztikai Hivatal idézett adatai alapján azonban megállapítható, hogy a szabály alkalmazása a gyakorlatban elsősorban mégis a sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosított kedvezményt.
- [44] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is. A közvetett diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve velük döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi {9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [59]}. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalma kiterjed tehát azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtják további hátrányokkal.
- [45] 6.2. A Módtv. indokolása – az államtitkári állásfoglalással összhangban – az Nkt. vonatkozó rendelkezésének módosításával kapcsolatban rögzíti: „A javaslat a tankötelezettség megkezdését pontosítja. 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.” Az indokolás arra ugyanakkor semmilyen formában nem tér ki, hogy a jogalkotó miért szüntette meg az iskolakezdés további egy nevelési évvel történő elhalasztásának (kivételes) lehetőségét, és ugyancsak nem tér ki arra sem, hogy ez a módosítás a sajátos nevelési igényű gyermekek helyzetét mennyiben érintette. A köznevelésért felelős államtitkár ugyanakkor az Alkotmánybíróság megkeresésére úgy foglalt állást, hogy szakmailag nem megindokolható, hogy egy gyermek óvodai nevelése ilyen jelentős mértékben elhúzódjon.
- [46] 6.2.1. Azon gyermekek esetében, akik nem igényelnek különleges bánásmódot (és ekként nem minősülnek például sajátos nevelési igényű gyermeknek) alkotmányosan nem indokolható egy ilyen jellegű kedvezmény-szabály biztosításának szükségessége. Különösen igaz ez akkor, ha a szabályozás (figyelemmel az Abh.-ban foglalt megállapításokra is) egyébként biztosítja, hogy a gyermekek nem automatikusan az életkoruk alapján kezdjék meg általános iskolai tanulmányaikat, hanem csak akkor, ha valóban iskolaérettnek minősülnek.
- [47] Az Alkotmánybíróság ezen gyermekek iskolaérettségével kapcsolatosan visszautal az Abh.-ban tett megállapításaira, miszerint „[az] iskolaérettség kapcsán a gyermeket megilleti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jog, hogy iskolai tanulmányait iskolaéretté válását követően kezdje meg. Ez az időpont a gyermekek eltérő fejlődési üteme miatt egyénenként változik. Az [...] iskolaérettség, mint szakkérdés megállapítása elsősorban a szülő joga.” (Indokolás [125]) A felmentést engedélyező szerv feladata annak vizsgálata, hogy a szülő helyesen ítélte-e meg gyermeke iskolaérettségének kérdését, azaz a gyermek megfelel-e az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet VI. pontjában rögzített minimá-

lis fizikai követelményeknek, illetve birtokolja-e azokat a pszichés és szociális készséget, amelyek együttes fennállása esetén egy gyermek iskolaérettsége megállapítható. A felmentést engedélyező szerv csak az általános közigazgatási rendtartás szerinti tényállástisztázási kötelezettségének megfelelő eljárásban hozhat a szülő kérelmével ellentétes döntést.

- [48] 6.2.2. Az Nkt. 15. § (2) bekezdése értelmében, ha a sajátos nevelési igényű gyermek súlyos és halmozottan fogyatékos, attól az évtől kezdődően, hogy tankötelessé válik, fejlesztő nevelés-oktatásban vesz részt. A fejlesztő nevelés-oktatást a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében vagy abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. A fejlesztő nevelés-oktatást a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatásával, a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. Ahogyan arra a köznevelésért felelős államtitkár is utalt, amennyiben a gyermek ilyen típusú ellátásra szorul, akkor jellemzően már az óvodai ellátást is ugyanilyen típusú intézmény keretei között veszi igénybe. Tekintettel arra, hogy a köznevelésért felelős államtitkár is utalt arra, hogy a magyar köznevelési rendszer minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékoság bármilyen súlyossági fokára kínál megoldást, ezért alkotmányosan ugyancsak nem kifogásolható, ha a súlyos és halmozottan fogyatékos sajátos nevelési igényű gyermekek esetében a jogalkotó az óvodában eltöltendő további egy nevelési évig tartó nevelés helyett az általános iskolai tanulmányok folytatását helyezi előtérbe, amennyiben mind az óvodai nevelésben, mind az általános iskolai oktatásban rendelkezésre áll a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatására-nevelésére vonatkozó intézményrendszer.
- [49] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 17. § (1) bekezdés *l)* pontja alapján ezen sajátos nevelési igényű gyermekek számára a jogalkotó azonos anyagi jogi tartalmú szabályozás mellett eljárási könnyítést biztosít: amennyiben a szakértői bizottság szeptember 1. és január 15. között elvégzett vizsgálat eredményeként javaslatot tesz további egy év óvodai nevelésre, úgy a szülőnek január 1. és január 15. napja között már nem szükséges kezdeményeznie a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [50] 6.2.3. Azon sajátos nevelési igényű gyermekek esetében, akik nem minősülnek súlyos és halmozottan fogyatékosnak, a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 17. § (1) bekezdés *l)* pontja szerinti eljárási könnyítés ugyancsak rendelkezésre áll. Ezen gyermekek esetében azonban a további egy nevelési évig történő óvodai nevelés célja nem önmagában az általános iskolai tanulmányok megkezdésének elhalasztása volt; a tankötelezettség megkezdésének elhalasztása egyes esetekben kifejezetten azt a célt szolgálta, hogy a további egy nevelési éven keresztül történő nevelés felkészítse a gyermeket arra, hogy általános iskolai tanulmányait az egészséges gyermekekkel integráltan folytathassa. Ezen gyermekek számára a további egy nevelési éven át az óvodai nevelésben való részvétel annak megteremtését szolgálta, hogy már az általános iskolai tanulmányaik megkezdése során lehetőséget kapjanak arra, hogy a tanulmányaikat normál tanrendű általános iskolában, integrált oktatásban kezdhessék meg.
- [51] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Nkt. korábban hatályos 45. § (2) bekezdése nem arra biztosított a szülők számára jogot, hogy gyermeküket minden esetben további egy nevelési évvel felmentsék a tankötelezettség megkezdése alól, hanem csupán arra, hogy a felmentést adott esetben kezdeményezzék, és az alapján minden esetben a szakértői bizottság hozta meg a döntését a sajátos nevelési igényű gyermekek tankötelezettségének további egy évvel történő elhalasztásáról. A felmentés további egy nevelési évre vonatkozó engedélyezésére pedig a Központi Statisztikai Hivatal adataiból is következő módon kizárólag abban az esetben került sor, ha azt a szakértői bizottság a gyermek legjobb érdekére tekintettel szakmailag indokoltnak tartotta. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a szabályozás megváltozása kifejezetten azon sajátos nevelési igényű gyermekeket és szüleiket érintette hátrányosan, akik esetében a szakértői bizottság kizárólag szakmai szempontok alapulvételével adott esetben úgy ítélte meg, hogy a gyermek egyedi adottságai alapján számára kifejezetten előny jelent a tankötelezettség további egy évvel történő elhalasztása, mert az óvodai nevelés a gyermek számára a konkrét esetben kedvezőbb oktatási-nevelési lehetőséget biztosít, az egyéb lehetőségek bármelyikénél, ily módon teremtve meg a gyermek integrált általános iskolai oktatásban való későbbi részvételének feltételeit.
- [52] Az Alkotmánybíróság a 9/2019. (III. 22.) AB határozatában megállapította: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen

a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről.” (Indokolás [82]) Ezen megállapításokat az Alkotmánybíróság az óvodai neveléssel, illetőleg az általános iskolai tanulmányok megkezdésével kapcsolatos könnyítésekre is teljes mértékben irányadónak tekinti. A sajátos nevelési igényű gyermekeknek tehát nem ahhoz van joguk, hogy további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem ahhoz, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan olyan intézményrendszert működtessen, mely biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhessék meg.

- [53] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése elsősorban államcél fogalmaz meg {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44]}. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az államcélokkal összefüggésben is rögzítette már korábban, hogy a jogalkotó nem alkothat az adott államcélal ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [65]}.
- [54] Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének olyan tartalmú módosítása, mely megfosztja a sajátos nevelési igényű gyermekeket attól a lehetőségtől, hogy az általános iskolai tanulmányaik integrált formában történő megkezdése érdekében további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, éppen ezért csak abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a jogalkotó ezen kedvezmény megszüntetésével egyidejűleg megteremti a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének olyan többletgaranciáit, amelyek legalább a további egy nevelési éven át óvodai nevelésben való részvétellel azonos mértékben képesek biztosítani annak lehetőségét, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek általános iskolai tanulmányait integráltan kezdhesse meg. A jogalkotó ugyanakkor ilyen további kedvezmény szabály megalkotásáról az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával egyidejűleg nem rendelkezett, és a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált általános iskolai oktatása érdekében a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet szerinti eljárási kedvezmény sem jelent az integrált oktatás lehetőségének megteremtésével összefüggésben hozható tényleges kedvezményt.
- [55] Mindez egyben pedig azt is jelenti, hogy a feltárt jogszabályi környezet, bár önmagában nem alaptörvény-ellenes, azonban valóban nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ám az összhang hiányát nem az Nkt. 45. § (2) bekezdésének hatályos tartalma, hanem annak, illetőleg a jogrendszer egyéb szabályainak hiányossága okozza.
- [56] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [57] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel hivatalból eljárva megállapította, hogy a jogalkotó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával (a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésben történő részvétele maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentésével) egyidejűleg nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a jogalkotó számára számos eszköz áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a korábbi szabályozással azonos értékű garanciarendszert alkosson, mely egyaránt történhet az óvodai nevelés maximális időtartama visszaállításával azon sajátos nevelési igényű gyermekek vonatkozásában, akik számára az integrált általános iskolai oktatás lehetősége valóban rendelkezésre áll; a megelőző óvodai nevelés során megvalósuló fejlesztés intenzitásának és hatékonyságának javításával (amennyiben ez lehetséges); azon sajátos nevelési igényű gyermekek esetében, akik pedig koraszülöttek is minősülnek, akár a terhesség időszakára vonatkozó számítási mód alapulvétele a születés tényleges időpontjának alapulvétele helyett. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

- [58] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással teremthető meg az összhang az Alaptörvény és az Nkt. 45. § (2) bekezdése között, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.
- [59] 7. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése sérelmét állító panaszelemét vizsgálta meg. Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése azért sérti az indítványozó szülői jogait, mert a sajátos nevelési igényű gyermeket nevelő szülőnek immáron nincs lehetősége arra, hogy kezdeményezze a gyermeke további egy nevelési éven át óvodai nevelésben történő részvételét, még akkor sem, ha a gyermek állapota ezt indokolja.
- [60] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a szülő jogaival összefüggésben megállapította, hogy 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 (Indokolás [59]).
- [61] Jelen esetben az indítványozó a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok jogalkotó általi korlátozását éppen a gyermek általános iskolai taníttatásával összefüggő kötelezettséggel (az általános iskolai tanulmányok megkezdésének további halasztására vonatkozó kérelem benyújtásával) összefüggésben állítja. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján a szülő neveléshez való jogának korlátja a tanköteles gyermek taníttatásának kötelezettsége, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 21. §-a értelmében pedig a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése éppen az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdését hajtja végre akkor, amikor meghatározza azt az életkort, amelytől kezdődően a szülőket terheli a gyermekük taníttatásának kötelezettsége (Abh., Indokolás [118]). Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése az indítványozó által állított okból nem ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével.
- [62] 8. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg.
- [63] 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.
- [64] 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 cím-

zettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.

- [65] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosító Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezés pedig 2020. január 1. napján (több mint 5 hónappal később) lépett hatályba, ami egyben azt is jelenti, hogy jelen esetben az Nkt. 2020. január 1. napján hatályba lépő 45. § (2) bekezdésével összefüggésben sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidsége nem állapítható meg. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált rendelkezés az indítványban foglalt okból nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.

V.

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

Budapest, 2021. április 13.

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. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolás megállapításainak legtöbb elemével elvileg egyetértek.
- [68] A gyermekek fejlődése egyedi. Az azt támogató óvodai, iskolai nevelésre vonatkozó jogszabályok ún. főszabályai az átlagra, az átlagosként meghatározható gyermekek nevelési igényeire vonatkoznak. A gyermekek akár szélsőségesen egyedi fizikai, szellemi, művészeti stb. egyes képességekre vonatkozó fejlődése nemcsak gyorsabb lehet az átlagosnak minősítetténél, hanem lassabb is, ami nem jelenti azt, hogy az időgörbe egy későbbi pontján az ne érhetné utol, vagy léphetné túl az átlagost. Utóbbit számos, egy speciális területen kiemelkedőt alkotó tudós, művész, sportoló élettörténete is példázza.
- [69] A nem átlagos fejlődésű gyermekek közül az Nkt. szerinti megfogalmazással a speciális nevelési igényű tanulóknak, illetve azon gyermekeknek, akik számára a hosszabb, speciális fejlesztést is biztosító óvodai nevelés az átlagos gyermekek fejlettségi szintjének az elérését eredményezi, az Alaptörvény szerinti esélyegyenlőséget érinti, hogy a fejlődésükhöz szükséges hosszabb idő biztosításával, a matematikai átlaghoz képest később léphessenek be az iskolarendszerbe. Ez teszi, illetve teheti lehetővé, hogy a jogszabály által átlagosnak tekintett tanulókkal együtt, azonos esélyekkel, vagy legalább az elérhető legkisebb hátránnyal kezdhessék meg iskolai tanulmányaikat.
- [70] Meggyőződésem, hogy még a következő tanévet megelőzően meg kell alkotni azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy az óvodai nevelésben történő részvétel maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentése ellenére a nem átlagos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket az általános iskolában teljesíthessék.
- [71] Határozott álláspontom szerint az Alkotmánybíróság tárgyi határozata a gyermekek lehető legszélesebb köre esélyegyenlőségének biztosítása érdekében született.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [72] A határozatot támogatom.
- [73] Kiemelten egyetértek a döntés indokolásának azon elvi megállapításával, miszerint ha a jogalkotó egy, az Alaptörvényben megfogalmazott államcél megvalósításához kapcsolódóan valamely jogot biztosít, úgy ezen jog a későbbiekben csak e jog biztosításával érvényesített államcél egyenértékűen szolgáló ellentételezés mellett vonható el.
- [74] Nézetem szerint ugyanakkor a rendelkező részben foglalt, szükségszerűen általánosan megfogalmazott mulasztás megállapításához kapcsolódóan a határozat indokolásának több, exemplikatíván felsorolt megoldási lehetőséget kellene tartalmaznia a mulasztás feloldására. Ugyanis az indokolásban említett megelőző óvodai nevelés során megvalósuló „intenzitás és hatékonyság” javítása nem kézzelfogható, és a jogalkotó számára nem kellően orientáló tartalmi magyarázat. Az pedig a mulasztás pótlásaként bizonyosan nem elfogadható alternatíva, hogy a korábbi szabályozással azonos értékű garanciaként a korábbi szabályozás – akár szűkített körben történő – visszaállítására kerüljön sor.
- [75] A jogalkotási mulasztás fogalmilag a jogalkotásnak az Alaptörvényből levezethető hiányosságát jelenti, ez pedig alapvetően kiegészítő szabályozás megalkotásával, nem pedig a mulasztással párosuló jogalkotás visszavonásával orvosolható. Ez utóbbi esetben ugyanis az alkotmánybírói eljárás oldaláról nézve voltaképpen a szabályozás megsemmisítésének esete állna fenn.

- [76] Mindezek ellenére, bízva abban, hogy a jogalkotó a határozat indokolásának hiányossága ellenére is meg fogja találni az érintett kör védelmét szolgáló megfelelő garanciákat, tudom támogatni a jogalkotói mulasztást megállapító határozatot.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] A többségi határozat érvelésével és következtetéseivel lényegileg egyetértek, ezért az indokolásban részletesen bemutatott gondolatmenethez e helyütt csak néhány megjegyzést fűznék.
- [78] Az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának – hivatalból történő – megállapításánál nagyobb az Alkotmánybíróság mérlegelési mozgástere, mint valamely tételes jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megítélésénél; különösen igaz ez, ha a mulasztást valamely államcélhoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségből vezeti le.
- [79] A többségi határozat utal a 9/2019. (III. 22.) AB határozatra, amely szerint: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről.” Ezen megállapításokat a jelen ügyben hozott határozat az óvodai neveléssel, illetőleg az általános iskolai tanulmányok megkezdésével kapcsolatos könnyítésekre is irányadónak tekinti, ez alapján jut arra a következtetésre, hogy „a sajátos nevelési igényű gyermekeknek tehát nem ahhoz van joguk, hogy további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem ahhoz, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan olyan intézményrendszert működtessen, mely biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhessék meg”.
- [80] A többségi határozat arra is felhívja a figyelmet, hogy a közelmúltban hozott Abh. megállapította: „az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető.” (Indokolás [132])
- [81] Azzal együtt, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből következő jogi szabályozás meghatározása nagyrészt pedagógiai szakmai és oktatáspolitikai szakkérdésnek tekinthető, a fenti két precedensre figyelemmel ezekből a rendelkezésekből levezethetőek a jelen határozat rendelkező részében foglalt alkotmányos mulasztást megalapozó elvárások.
- [82] Az Nkt. hatályos rendelkezései elviekben elismerik a gyermekek sokféleségét és azt, hogy vannak közöttük olyanok, akik a nevelés és oktatás során kiemelt figyelmet igényelnek. Ennek ellenére a tankötelezettség kezdetére vonatkozó szabályozás nem minden esetben igazodik kellően rugalmasan a gyermekek tényleges állapotához és érdekeihez. Azon sajátos nevelési igényű gyermekek számára, akik esetében erre reális lehetőség van, biztosítani kell, hogy megfelelő óvodai nevelés és felkészítés után integráltan kezdhessék meg az iskolai tanulmányaikat. A jogalkotónak külön figyelmet kell fordítania a koraszülött gyermekekre, hogy a tényleges születési időpontjuk miatt a tankötelezettség meghatározásával összefüggésben ne érje őket további hátrány.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [83] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában hivatalból való eljárás alapján megállapított alkotmányos mulasztást.
- [84] A határozat indokolásának IV/6. pontjában (Indokolás [41] és köv.) szereplő érvek álláspontom szerint nem elégségesek az alaptörvény-ellenesség megállapításához. Ezen túlmenően ezek a szakmai érvek ellentmondásosak is. A valószínűsíthetően lényeginek szánt indok szerint, amely nem tekinti alaptörvény-ellenesnek az általa felkért jogszabályi környezetet, mégis az Alaptörvénnyel összhanghiányosnak tartja azt a határozat indokolásának IV/6.2.3. pontjában (Indokolás [50] és köv.), a jogrendszer egyéb szabályainak hiányosságára tekintettel.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [85] 1. A határozat rendelkező részének 2. pontjában szereplő elutasítást támogatom, azonban az 1. pontjában foglalt mulasztás megállapításával és az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet.
- [86] 2. A határozat a rendelkező részben és az indokolásban is a sajátos nevelési igényű gyermekek helyzetére fókuszál, azonban sem az Nkt. korábbi, sem a jelenlegi szabályozása nem igazítja a meghosszabbítás lehetőségét a sajátos nevelési igényhez, mérceként „egyszerűen” az iskolaérettséget tételezi.
- [87] A 2020. január 1. napja utáni szabályozás szerint az általános tankötelezettség teljesítésének a megkezdése abban az évben esedékes, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, míg a korábbi rendelkezés biztosította mindenki – tehát nem csak a sajátos nevelési igényű gyermekek – számára, hogy csak egy évvel később kezdje el az általános iskolai tanulmányait. Azaz a korábbi szabályozásnak azon eleme szűnt meg, amely általánosságban lehetővé tette mindenki számára, hogy a szülők kérelmére egy évvel később kezdje meg a gyermek a tanulmányait. Úgy a korábbi, mint a jelenlegi szabályozás biztosítja azonban, hogy a szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt, amennyiben nem iskolaérett.
- [88] A diszkriminációval érintett csoportképzést a határozat a sajátos nevelési igényű gyermekekkel kapcsolatos megkülönböztetés hiányával indokolja statisztikai adatokra hivatkozva. Az idézett adatokból azonban nem derül ki, hogy az óvodai nevelés első egyéves meghosszabbításában érintett gyermekek között mekkora volt a sajátos nevelési igényű gyermekek aránya, s közöttük azoké, akik esetében az integrált oktatásba történő bevezetés állapotuknál fogva kizárt, illetve voltak-e olyan, az óvodai nevelésben további egy évig részt vevő gyermekek, akik nem voltak sajátos nevelési igényűek. Álláspontom szerint ezek tisztázása elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy a diszkrimináció problémája egyáltalán felvethető legyen.
- [89] 3. A határozat egy sajátos „visszalépéstilalmi” érvelést alkalmaz, utalva az Alkotmánybíróság korábbi azon megállapítására, miszerint „az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről” [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [82]].
- [90] Ezzel szemben egyrészt az államtitkári állásfoglalás azt rögzíti, hogy szakmailag nem megindokolható, hogy egy gyermek óvodai nevelése 8–9 éves koráig elhúzódjon. Vitatható tehát a 9/2019. (III. 22.) AB határozaton nyugvó visszalépéstilalmi teszt jelen ügyben való alkalmazhatósága, éppen a korlátozás szakmai indokoltsága miatt.

- [91] Másrészt nem hagyhatók figyelmen kívül az Nkt. azon rendelkezései sem, amelyek a sajátos nevelési igényű tanulók fejlesztését segítik elő (47. §), továbbá beilleszkedésüket támogató értékelési rendszerükre vonatkoznak (55., 56., 56/A. §). A sajátos nevelési igényű gyermekek által igényelt különleges bánásmód biztosítására tehát a jogalkotó az iskolába lépést követően is figyelmet fordít, amely helyzetük „valódi segítséget nyújtó könnyítésére” irányul.
- [92] Harmadrészt kétségesnek tartom, hogy az iskolaérettség korhatárával kapcsolatos pedagógiai-szakmai kérdés alkotmányossági szempontból értékelhető-e.
- [93] 4. A határozat a megállapított jogalkotói mulasztás megszüntetésére több lehetséges megoldást is vázol, köztük a megelőző óvodai nevelés során megvalósuló fejlesztés intenzitásának és hatékonyságának javítását. Ez azonban nem – de legalábbis biztosan nem elsődlegesen – jogalkotói feladat, így egyfelől a jogalkotó számára nem lehet világos a teljesítendő elvárás, másfelől az Alkotmánybíróság sem tudja megítélni azt, hogy a jogalkotó a feladatának eleget tett-e.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [94] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjában foglalt elutasítással, de a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tartom igazoltnak, ezért azt nem támogattam.
- [96] 1. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése 2020. január 1-jét megelőzően sem kizárólag a sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosított többletjogot az óvodai nevelés maximális időtartamára, így az, hogy a jövőben nem két évvel, hanem egy évvel hosszabbítható meg az óvodai nevelés valamennyi gyermek esetén, véleményem szerint, önmagában nem igazolja a sajátos nevelési igényű gyermekekkel kapcsolatos jogi szabályozás hiányosságát, annak ellenére sem, hogy statisztikailag alátámaszthatóan általában e gyermekek esetében volt indokolt korábban a további két év óvodai nevelés biztosítása. A többségi határozat által megfogalmazott mulasztásból adódó jogalkotói elvárás, álláspontom szerint, olyan jogilag nehezen meghatározható szakmai kérdés, amelynek szükségességét az Alkotmánybíróság nem tudja megítélni.
- [97] A többségi határozatban kifejezésre juttatott, a sajátos nevelési igényű gyermekek fokozottabb védelme az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt objektív állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadó igény, ezért a határozat ezzel kapcsolatos érveit támogatom. A többségi határozat ugyanakkor nem igazolta a sajátos nevelési igényű gyermekek vonatkozásában a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességre vezető konkrét szabályozási hiányosságait, ezért szerintem elegendő lett volna mulasztás megállapítása helyett az állam e téren fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettségére felhívni a figyelmet az indokolásban. Amennyiben a sajátos nevelési igényű gyermekek fokozottabb védelmét biztosító jogi szabályozás megléte mellett, annak tényleges, gyakorlati érvényesülésében mutatkozik hiányosság, és ez a többségi határozatban igazolható módon feltárára került volna, úgy véleményem szerint alkotmányos követelmény megfogalmazásának lett volna helye.

[98] 2. A többségi határozatnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben tett megállapításai szerint ítélt dolognak minősülnek, mert az Abh. az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdését ezen alaptörvényi rendelkezés alapján már érdemben vizsgálta. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseit illetően a többségi határozat indokolásának III/1.6. pontja (Indokolás [22] és köv.) ugyan hangsúlyozza, hogy az Abh.-ban a testület az Nkt. 45. § (2) bekezdésének vizsgálatát kifejezetten a felmentést engedélyező szerv eljárásával összefüggésben (és nem pedig a felmentés lehetséges terjedelmével mint anyagi jogi kérdéssel) folytatta le, ezért az alkotmányjogi panaszt a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggésben nem tekinti ítélt dolognak, azonban az Abh.-tól való megfelelő elhatárolás, álláspontom szerint, nem jelenik meg a határozat indokolásában. Ennek hiányában, megítélésem szerint, a fenti indítványi elem elbírálásánál nem lehetett volna kimondani azt, hogy az nem képez ítélt dolgot.

Budapest, 2021. április 13.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [100] 1. Az Nkt. 3. § (6) bekezdése alapelveként rögzíti, hogy a köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkorú fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése.
- [101] A többségi határozat szerint ezzel szemben a jogalkotó nem alkotta meg azokat a kedvezmény szabályokat, melyek kompenzálnák a tankötelezettség megkezdésének további egy évvel (vagyis összesen akár két évvel) való elhalasztása lehetőségének megszüntetését; illetőleg e kedvezmény megszüntetése csak akkor áll az Alaptörvénnyel összhangban a határozat szerint, ha a jogalkotó a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése során egyéb többletgaranciákat teremt annak érdekében, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhesék meg, integrált oktatásban vehessenek részt.
- [102] Álláspontom szerint a többségi határozat indokolása nem igazolja meggyőzően a jogalkotói mulasztást, vagyis azt, hogy ne állnának rendelkezésre jelenleg is a sajátos nevelési igényű gyermekek számára különféle fejlesztések, illetve őket a sajátos helyzetük okán megillető kedvezmények. Önmagában egy egyébként szakmai álláspont szerint sem megalapozott kedvezmény megszüntetése a mulasztás megállapításához nem szolgál kellő indokul. Különösen fontos hangsúlyozni, hogy a jogalkotó szándéka szerint az óvodai nevelés utolsó éve már alapértelmezetten az iskolára való felkészülés jegyében kellene hogy teljen, minden gyermek számára egyaránt, nem csak a sajátos nevelési igényű gyermekek esetében. Nem igazolja a többségi határozat egyébként azt sem, hogy ne állnának rendelkezésre megfelelő kedvezmények ahhoz, hogy az a sajátos nevelési igényű gyermek, akinek az állapota lehetővé teszi, ne kaphatna olyan fejlesztést, melynek révén integrált oktatásban vehessen részt. Többek között a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve hangsúlyozza, hogy az integrált nevelésben részt vállaló óvodák igénybe vehetik az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények, a pedagógiai szakszolgálati intézmények szolgáltatásait, az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat működtetésére kijelölt intézmények segítségét. (Az irányelv az Oktatási Hivatal honlapján érhető el.)
- [103] Véleményem szerint mind az Nkt., mind pedig a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet alapján számos lehetőség van a gyermek állapotának felmérésére, majd ennek megfelelően akár a konduktív pedagógiai ellátás, terápia igénybe vételére mind az óvodai, mind az iskolai nevelés idején.
- [104] Összességében az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával a jogalkotó csupán a további egy év (tehát esetenként összesen akár két év) halasztás kedvezményét szüntette meg minden gyermek esetében, a sajátos nevelési igényű gyermekeket megillető más kedvezményeket egyebekben nem érintette. (Maga az indítványozó

is előadja panaszában, hogy a gyermeke számos terápián vett részt, és az ezeken való részvételt pedig csakis a vírushelyzet akadályozta, nem a lehetőségek hiánya.)

- [105] Megjegyzem, önmagában az, hogy egy gyermek egy évvel többet marad az óvodában, még korántsem garantálja automatikusan azt, hogy az állapotának megfelelő fejlesztésben részesül, a legtökéletesebb jogszabályi környezet mellett vagy dacára sem.
- [106] 2. A többségi határozat a jogalkotói mulasztást annak érdekében állapítja meg, hogy „a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék”.
- [107] A többségi határozattal szemben nem vagyok meggyőződve arról, hogy minden gyerekeknek integrált oktatásban kellene részt vennie, ha számára az állapotának megfelelő fejlesztés más intézményben biztosítva van; ugyanakkor a sajátos nevelési igényű gyermekek elől sincs elzárva az integrált nevelés, oktatás, sőt számukra a megfelelő terápiák, fejlesztések a „többségi” iskolákban is biztosítottak, illetőleg a tankötelezettségük teljesítése során számos kedvezményt vehetnek igénybe. (Maga az indítványozó is kiemeli, hogy gyermeke nem „normál” iskolában fogja a tankötelezettséget teljesíteni.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata is hangsúlyosan mondta ki, hogy nem csak az sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, ha homogén csoportba tartozókat eltérően kezelnek, hanem az is, ha a különböző helyzetben levőket kezeli a jogalkotó azonosan. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog: „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Ennek megfelelően nem feltétlenül az a cél, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek mindenáron integrált oktatásba kerüljenek.
- [108] 3. A fenti indokok alapján a jogalkotói mulasztás hivatalbóli megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [109] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 13.

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

Alkotmánybíróság ügyszám: IV/903/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 88. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2021. (V. 27.) AB HATÁROZATA

a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 94. § (3) és (4) bekezdéseinek együttes alkalmazásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, valamint az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, M) cikkéből és a XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-elleneséget idézett elő azáltal, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 94. § (3) és (4) bekezdésének együttes alkalmazása tekintetében nem alkotott olyan szabályokat, amelyek garantálnák, hogy a kollektív szerződésben rögzített, a munkavállalókat az akár harminchat hónapos időtartamra is megállapítható munkaidőkeret alkalmazásával összefüggésben illető, a törvényi előírásokhoz képest többlettartalmat jelentő garanciális jelentőségű előírások vagy többletkezelvények a kollektív megállapodás munkáltató általi felmondása esetén a felmondást követően is teljeskörűen érvényesüljenek.

Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. július 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 94. § (3) bekezdése, 109. § (2) bekezdése és a 135. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy ha a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) alkalmazására a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 2019. január 1. napjától hatályos 94. § (3) bekezdése alapján kerül sor, és az a kollektív megállapodásban foglaltak értelmében meghaladja az egyéves időtartamot, akkor a heti pihenőidő és a munkavállaló által teljesített rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása tekintetében – a munkavállaló által teljesített heti munkaidő figyelembevételére vonatkozó szabályhoz hasonlóan – az Mt. 99. § (7) bekezdés *b*) pontjában rögzített időtartamot, nem pedig a munkaidőkeret (elszámolási időszak) teljes időtartamát kell figyelembe venni.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Szabó Tímea országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró 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 CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) egésze közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) – a Módtv. által módosított – 94. § (3) bekezdése, 109. § (2) bekezdése és a 135. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének – tartalmi okokból történő – megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

- [2] 1.2. Gyöngyösi Márton országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. § (1) bekezdése és 32. §-a alapján a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Kbhtv.) egyes rendelkezései tartalmi okokból történő, valamint e törvények egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [3] 1.3. Az Alkotmánybíróság az indítványok kapcsán úgy ítélte meg, hogy az azokban foglalt, a különböző törvények egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességére irányuló indítványelemek, valamint a Módtv., a Kbtv., valamint a Kbhtv. egészének közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványelemek elkülönített vizsgálata célszerű, ezért azokat különválasztotta. Ezt követően az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 34. § (1) bekezdése alapján a közjogi érvénytelenség vizsgálata tárgyában folyamatban lévő ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el [15/2019. (IV. 17.) AB határozat]. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárást jelen ügyben kizárólag az Mt. említett rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenessége tárgyában (Indítvány II. pontja) kellett lefolytatnia.
- [4] 2. Az Mt.-nek a Módtv. által módosított 94. § (3) bekezdése, 109. § (2) bekezdése és a 135. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességével kapcsolatos indítványelemekben az indítványozók előadták, hogy a munkaidőkeret és az elszámolási időszak maximális időtartamának emelésével, valamint a rendkívüli munkaidő legmagasabb mértékének emelkedésével előállt új szabályozási környezet álláspontjuk szerint az Alaptörvény XVII. cikk (3)–(4) bekezdéseiben foglaltak sérelmét okozza.
- [5] 2.1. Az indítványozók elsőként, általános tapasztalatokra hivatkozva – az Alaptörvény XX. cikkének megjelölése nélkül – kifejtették, hogy a munkavállalók pihenéshez való joga szoros összefüggésben áll az általános testi és lelki egészséggel, mivel a pihenés hiánya adott idő után annak (továbbá az életminőség és a munka hatékonyságának és biztonságának) romlásához vezet. Ezt követően kifejtették, hogy a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés], valamint a napi és a heti pihenőidőhöz [Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdés] való jogának sérelmét okozza, hogy az új szabályozás lehetővé teszi, hogy a megnövekedett tartamú munkaidőkeret, illetve elszámolási időszak alkalmazása esetén a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó, az általános szabályokhoz képest egyébként is enyhébb törvényi garanciák egy, a korábbiakhoz képest jelentősen hosszabb időszak átlagában érvényesüljenek. Ezáltal az indítványozók szerint olyan, a munkáltatók számára – a korábbiakhoz képest is – egyoldalúan előnyösebb feltételek mellett történhet a munkaviszony létrehozása és a munkavégzés, amely a fenti Alaptörvényben rögzített jogok „alacsonyabb szintű érvényesülését teszik lehetővé”, és a törvényi „garanciák összessége által biztosított [korábbi] védelmi szintet, illetve az egyes részjogosítványok védelmének szintjét” csökkenti. Ez, tekintettel arra is, hogy a korábbi védelmi szint biztosítására a korábbiakhoz képest új, további többletgaranciák bevezetése révén sem került sor, az indítványozók szerint nem felel meg a szükségesség és arányosság Alaptörvényben is rögzített követelményének.
- [6] Ezzel összefüggésben az indítványozók külön utaltak arra is, hogy miközben a munkaidőkeret maximális, 36 hónapra történő emelése csak kollektív szerződés alapján történhet, a kollektív szerződés felmondása az Mt. 94. § (4) bekezdése alapján a már elrendelt munkaidőkeret alapján történő foglalkoztatást nem érinti, így a hosszabb időszakot esetlegesen kompenzáló, a kollektív szerződésbe foglalt megállapodások, azaz lényegében a garanciális szabályok sem érvényesülnek a továbbiakban. Álláspontjuk szerint ez a szabály a munkáltatói oldalt hozza kedvezőbb helyzetbe azáltal, hogy lehetővé teszi számára, hogy miután a munkaidőkeretben történő foglalkoztatás maximális időtartamra történő elrendeléséhez szükséges kollektív szerződés megkötése érdekében az ezt kompenzáló garanciális szabályokról megegyezik az erre jogosult szakszervezettel, elrendeli a 36 hónapos időtartamra a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak alkalmazását, majd – a minimális hat hónapot követően – felmondja a kollektív szerződést. Így lehetővé válik, hogy a munkaidőkeret alkalmazásából fakadó előnyöket a munkáltatói oldal a kollektív szerződés megkötése érdekében vállalt garanciális elemek teljesítése nélkül is – immár egyoldalúan – még több mint két évig élvezze. Erre tekintettel a kollektív szerződéshez

kötést az indítványozók nem tekintik olyan többletgaranciának, amely az említett alapjogok korlátozását arányossá tenné.

- [7] 2.2. Az indítványozók kifogásolták, hogy – álláspontjuk szerint – csak az akár hároméves időszak elteltét követően „derül ki, hogy a munkavállaló által a rendes munkaidőn felül végzett munka ellenértékét a munkáltatónak ki kell-e fizetnie, vagy azt pihenőidőben kompenzálja a munkavállaló számára”. Ezáltal, az indítványban foglaltak szerint a jogalkotó „egy fontos garanciát, az anyagi többletteleher vállalását iktatja ki az általánostól eltérő munkarend elrendelésével kapcsolatban, anélkül azonban, hogy ezt a munkavállaló oldalán más garanciák beépítésével kompenzálná”, így egyoldalúan a munkáltatók számára kedvezően módosul a munkáltatók és munkavállalók közötti, egyébként is aszimmetrikus jogviszony. Mindezekre tekintettel az Mt.-nek a Módtv. által módosított 94. § (3) bekezdése az indítványozók szerint úgy engedi a munkavállalók szempontjából a korábbi jogi szabályozásánál is kedvezőtlenebb tartalommal az említett jogviszonyt, hogy az a munkavállalókat megillető, az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében foglalt Alaptörvényben biztosított jogok korlátozását valósítja meg. Ennek véleményük szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerinti, a korlátozás szükségességét alátámasztó indoka nincsen, továbbá, mivel véleményük szerint a korlátozáshoz a fentiek értelmében a jogalkotó többletgaranciákat sem társított, az aránytalan is; ezáltal sérülnek a munkavállalók említett, Alaptörvényben biztosított jogai.
- [8] 2.3. Külön problematizálták az indítványozók azt is, hogy az átlagszámítás alapjául szolgáló időszaknak az akár háromszoros mértékűre történő emelkedése okán, az új szabályok alapján elméletileg lehetővé vált, hogy az Mt. más rendelkezései szerinti általános, heti két pihenőnap vagy negyvennyolc órás egybefüggő pihenőidő helyett, az egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén akár heti negyvenóra is csökkenthető megszakítás nélküli heti pihenőidő aránytalanul hosszú időn (akár 148,5 héten) át alkalmazható legyen. Ennek oka az, hogy ilyen esetben csak a munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak egésze, azaz (maximálisan) 36 hónap (vagyis 156 hét) átlagában kell csak érvényesülnie a negyvennyolc óra heti pihenőidő biztosítására vonatkozó előírásnak.
- [9] Mindezek alapján az Mt. 94. § új (3) bekezdését az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéseibe ütközőnek tartják.
- [10] 2.4. Az indítványozók az Mt. 109. § (2) bekezdését és 135. § (3) bekezdését azzal összefüggésben kifogásolták, hogy azok alapján az évente elrendelhető rendkívüli munkaidő – a munkavállaló és a munkáltató megállapodása, illetve kollektív szerződés alapján – még megengedhető legnagyobb mértéke 400 órára emelkedett. Azon túlmenően, hogy ez számításaik szerint azt is jelentheti, hogy az érintett munkavállalók egy naptári éven belül lényegében minden héten a rendes munkaidőn felül egy nyolcórás munkanapot dolgoznak, vitatják az ezzel kapcsolatos megállapodás tekintetében a munkavállalói oldalt érintően az önkéntességet is. Ezt egyfelől a munkaviszony aszimmetrikus jellegével, másfelől pedig azzal támasztották alá, hogy munkáltatói felmondással szembeni garanciális szabályt az Mt. csak a már megkötött rendkívüli munkavégzésre vonatkozó megállapodás naptári év végére történő munkavállalói felmondása esetére tartalmaz, azonban nem fogalmaz meg tiltást arra az esetre, ha a munkavállaló ilyen megállapodást egyáltalán nem kíván „önkéntesen” megkötöni.
- [11] 2.5. A fentiekén kívül az indítvány utal még arra is, hogy annak érdekében, hogy a munkavállalók a munkaidőkeret és az elszámolási időszak háromszoros mértékűre történő emelkedése miatt – szerintük – még ki nem fizetett rendkívüli munkavégzés ellenértékéhez a munkáltató ezen időszak alatt történő fizetéseképtelenné válása esetén is hozzájussanak, szükség lett volna a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény módosítására is, garanciális okokból.
- [12] 3. Az indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az igazságügyi minisztert. Az igazságügyi miniszter, utalva arra, hogy az Mt. vizsgált módosítását nem a Kormány kezdeményezte, a megkeresésre adott válaszában – a Pénzügyminisztérium álláspontját is kikerve – a Módtv.-vel kapcsolatos kormányzati álláspontról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban az Mt. támadott rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességével összefüggésben hivatkozott rendelkezései:

„XVII. cikk (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.”

- [14] 2. Az Mt. indítványozók által támadott rendelkezései:

„94. § (3) A munkaidőkeret tartama, ha ezt objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják, kollektív szerződés rendelkezése szerint legfeljebb harminchat hónap.”

„109. § (2) A munkavállaló és a munkáltató írásbeli megállapodása alapján – az (1) bekezdésben foglaltat meghaladóan – naptári évenként legfeljebb százötven óra rendkívüli munkaidő rendelhető el (önként vállalt túlmunka). A munkavállaló a megállapodást a naptári év végére mondhatja fel.”

„135. § (3) Kollektív szerződés rendelkezése alapján legfeljebb évi háromszáz óra rendkívüli munkaidő rendelhető el. Ezt meghaladóan a munkáltató és a munkavállaló írásbeli megállapodása alapján naptári évenként legfeljebb száz óra rendkívüli munkaidő rendelhető el (önként vállalt túlmunka). A munkavállaló a megállapodást a naptári év végére mondhatja fel.”

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja azon jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amelyek tekintetében az Abtv. 24. §-a szerinti eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az országgyűlési képviselők több mint egynegyede írta alá, így az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott törvényhelyeket miért tartják ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

IV.

- [16] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként röviden áttekintette az Mt.-nek a munka- és pihenőidőre, a munkaidő beosztására (munkarendre), a munkaidőkeret alkalmazására és a kollektív szerződésekre vonatkozó, a jelen ügy szempontjából releváns szabályait.

- [18] 1.1. Az Mt. számos olyan általános érvennyel kötelező, a munkavállaló fizikai és egészségi állapotát, a biztonságos és egészséges munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítását figyelembe vevő, illetve azt garantáló előírást tartalmaz, amely minden munkarendben történő munkavégzés esetén egyaránt alkalmazandó. A munkáltató alapvető kötelezettségei között rögzíti, hogy a munkavállalót csak olyan munkára lehet alkalmazni, amely testi alkátára, fejlettségére, egészségi állapotára tekintettel rá hátrányos következményekkel nem jár. A munkáltató köteles a munkafeltételeket és ezek között a munkaidő-beosztást a munkavállaló egészségi állapotának változására tekintettel megfelelően meghatározni, illetve szükség szerint módosítani. A munkáltató biztosítani köteles az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit, a munkába

lépést megelőzően és a munkaviszony fennállása alatt rendszeres időközönként köteles ingyenesen biztosítani a munkavállaló munkaköri alkalmassági vizsgálatát [Mt. 51. § (3)–(4) bekezdés]. A munkaidő-beosztás tekintetében továbbá általánosan alkalmazandó szabály, hogy a munkáltatónak a munkaidőt az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére, valamint a munka jellegére is figyelemmel kell beosztania [Mt. 97. § (1) bekezdés].

- [19] Az Mt. 96. § (1) bekezdése alapján a munkaidő-beosztás szabályait (munkarend) értelemszerűen a munkáltató állapítja meg. Az aktuális munkaidő-beosztást kötött munkarendek esetén szintén a munkáltató határozza meg, és legalább egy hétre előre, a beosztás szerinti napi munkaidő kezdetét megelőzően legalább százhatvanöt órával korábban köteles a munkavállalóval írásban közölni. Az újabb beosztás közléséig az utolsó munkaidő-beosztás marad az irányadó [Mt. 97. § (4) bekezdés]. Ha a munkáltató gazdálkodásában vagy működésében előre nem látható körülmény merül fel, és ezért a munkáltatói oldalon a már közölt munkaidő-beosztás módosítása szükséges, erről a munkavállalót előzetesen tájékoztatnia kell, legalább a beosztás szerinti napi munkaidő kezdete előtt kilencvenhat órával [Mt. 97. § (5) bekezdés]. A munkáltató ezen felül a munkavállaló írásbeli kérésére is módosíthatja a közölt munkaidő-beosztást [Mt. 97. § (4) bekezdés].
- [20] 1.2. Az Mt. XI. Fejezete [„A munka- és pihenőidő” (86–135. §-ok)] tartalmazza egyfelől a munka- és pihenőidővel kapcsolatos alapfogalmakat, definíciókat [munkaidő, munkanap, (munka)hét, éjszakai munka stb.], másfelől a jelen ügy szempontjából lényeges, a munkaidő beosztásával kapcsolatos általános, valamint az azoktól eltérést engedő előírásokat; köztük az indítványozók által támadott rendelkezéseket is. Ebben a fejezetben találhatóak az utóbbiakhoz kapcsolódó garanciális tartalmú, jellemzően a munkavállalók egészségének megőrzését elősegítő, a munkavégzésre hosszabb távon is képes állapot fenntartását biztosítani hivatott rendelkezések is [köztük a napi és heti munka-, illetve pihenőidőre, annak nyilvántartására; a munkaidőkeretre; a munkaidő-beosztásra (munkarendre); a szabadságra és annak kiadására; illetve a felek eltérő megállapodásának lehetőségére vonatkozó, azok részletes tartalmát szabályozó előírások].
- [21] Az Mt. főszabálya a heti negyvenórás rendes munkaidő, amely közvetett módon, a napi munkaidő és a beosztható napok száma alapján kerül meghatározásra. A teljes napi munkaidő mértéke nyolc óra (általános teljes napi munkaidő); a munkaidőt pedig heti öt napra, hétfőtől péntekig kell beosztani (általános munkarend) [Mt. 92. § (1) bekezdés, 97. § (2) bekezdés]. A törvény azonban figyelemmel van arra is, hogy az egyes munkáltatók működésének sajátosságai az általánostól eltérő munkarendet, illetve munkaidő-beosztást tesznek szükségessé (megszakítás nélkül működő munkáltatók, a többműszakos vagy idényjellegű munkavégzés, vagy azon vállalkozások estében, amelyek működése termelési ciklusokat követ, és ezért az elvégzendő munka mennyisége változó vagy ingadozó), ezért azoktól különféle irányú eltéréseket enged. Függetlenül azonban ezen eltérések lehetséges tartalmától, az ilyen esetekben is kötelező az az általános előírás, hogy a munkavállaló beosztás szerinti heti munkaideje a negyvennyolc órát nem haladhatja meg [Mt. 99. § (2) bekezdés *b*) pont]. A napi munka befejezése és a következő munkanapi munkakezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani [napi pihenőidő; Mt. 104. § (1) bekezdés], ami bizonyos keretek között foglalkoztatott munkavállalók esetében nyolc óra is lehet [Mt. 104. § (2) bekezdés].
- [22] A heti pihenőnapra és a pihenőidőre vonatkozó szabályokat az Mt. 105–106. §-ai tartalmazzák. Ezek értelmében hetenként két pihenőnapot kell biztosítani, amelyek egyenlőtlenül is beoszthatók, azonban – a munkarendtől függetlenül – havonta legalább egy pihenőnapnak vasárnapra kell esnie. Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén hat egybefüggő munkanapot követően legalább egy heti pihenőnapot be kell osztani. A munkavállalókat – amennyiben annak kiadása nem heti pihenőnapokban történik – hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli pihenőidő illeti meg (heti pihenőidő), amelyet havonta legalább egy alkalommal vasárnapra kell beosztani. Egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén az Mt. a fenti általános szabályok alól annyiban enged eltérést, hogy ilyen esetben megengedett a munkavállaló számára heti negyven órát kitevő (és legalább egy teljes naptári napot magában foglaló), megszakítás nélküli pihenőidő beosztása is, azzal, hogy bizonyos időszak átlagában ez esetben is biztosítani szükséges az összességében heti negyvennyolc óra pihenőidőt (azaz a heti negyvenórás pihenőidő alkalmazása esetén a későbbiekben a heti negyvennyolc órás pihenőidőn felüli, további munkavégzési kötelezettség nélküli időtartam beosztása révén kompenzálni kell a kieső pihenőidőt).
- [23] 1.3. A munkaidő-beosztás szabályai tekintetében az Mt. számos, az általánostól eltérő – de a beosztás fentebb említett kötelezően figyelembe veendő szempontjait tiszteletben tartó – különös forma alkalmazását engedi;

ezek a sajátos munkavégzési igényű munkáltatók hosszabb távú munkaszervezése feltételeinek megteremtését, vagy éppenséggel a munkavállaló érdekeinek figyelembevételét szolgálják. Utóbbira példa a kötetlen munkarend [Mt. 96. § (2) bekezdés], előbbire pedig a munkaidő egyenlőtlen beosztásának [Mt. 97. § (3) bekezdés] lehetővé tétele, ami munkaidőkeret (Mt. 94. §), illetve az elszámolási időszak (Mt. 98. §) alkalmazásával egyaránt történhet. A Módtv. a munkaidőkeret alkalmazása esetére megállapított maximális időtartamot megemelte a korábbi tizenkét hónapról harminchat hónapra [Mt. 94. § (3) bekezdés]. Egyebekben változatlanul a korábban is érvényes általános szabály [Mt. 94. § (1)–(2) bekezdés] vonatkozik a munkaidőkeret alkalmazására; vagyis annak időtartama főszabály szerint négy hónap vagy tizenhat hét, illetve a törvény által felsorolt bizonyos fajta munkavégzések esetén hat hónap vagy huszonhat hét lehet. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy ezt meghaladó időtartamra az Mt. 94. § (3) bekezdése alapján éppen a munkavállalói oldal védelme érdekében – annak módosítása előtt legfeljebb tizenkét hónapra, illetve azt követően harminchat hónapra egyaránt – kizárólag abban az esetben rendelhető el munkaidőkeret (vagy elszámolási időszak), ha ezt egyfelől objektív műszaki vagy munkaszervezési okok indokolják, másfelől pedig ezen időtartam alkalmazásáról a munkáltató és munkavállalók (erre jogosult szakszervezetei) kollektív szerződés formájában megállapodást kötnek.

- [24] 1.4. Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a XVII. cikk (3) és (4) bekezdését érintő garanciális (a munkavégzés tekintetében maximum, a pihenőidők tekintetében minimum) előírásoknak egy hosszabb időszak átlagában is elegendő érvényesülniük. Ezen hosszabb időszak alatt azonban ténylegesen is érvényesülniük kell, így a felek között valamiféle „elszámolás” is szükséges. Ennek érdekében az Mt. a kihirdetése óta rögzít olyan időtartamo(ka)t, amelyen belül az adott munkaszervezési formán belül a munkáltató és a munkavállaló a beosztott és a ténylegesen teljesített munkaidőt, valamint a kiadott pihenőidőt és az esetleges túlmunkát elszámolja egymással [Mt. 99. § (7) bekezdés]. Mivel az egyik, az Mt.-ben szabályozott egyenlőtlen munkaidő-beosztási forma elnevezése „elszámolási időszak”, szükséges ezen jogintézmény és a felek közötti elszámolásra irányadó törvényi időtartam-meghatározások egymástól való elhatárolása. Erre tekintettel az említett időtartam(ok) megjelölésére az Alkotmánybíróság a továbbiakban – átvéve az európai uniós joggyakorlat vonatkozó szóhasználatát – a „referencia-időszak” kifejezést használja.
- [25] A munkavállaló beosztás szerinti maximális napi és heti munkaidejére vonatkozó előírásoknak 2019. január 1-jét megelőzően egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a választott beosztási forma átlagában kellett érvényesülnie. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a referencia-időszak tartama a munkaidőkeret és az elszámolási időszak alkalmazása esetén – mivel az utóbbira vonatkozó előírás [Mt. 98. § (2) bekezdés] egy utaló szabály, amely szintén az Mt. 94. §-ára mutat – egyaránt megegyezett az Mt. 94. §-ában rögzített, a munkaidőkeret tartamára vonatkozó időtartammal. Ez tehát azt jelentette, hogy a módosítást megelőzően négy, hat, illetve erre vonatkozó kollektív megállapodás esetén legfeljebb tizenkét hónap átlagában kellett a maximális napi és heti munkaidőt figyelembe venni. Ez egyben azt is jelentette, hogy a referencia-időszak hossza az Mt. módosítását megelőzően szükségszerűen egybeesett a munkaidőkeret (elszámolási időszak) hosszával.
- [26] Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte ugyanakkor azt is, hogy – bár ezt az indítvány figyelmen kívül hagyja, de – az Mt. vizsgált módosítása során a referencia-időszakra vonatkozó szabály [Mt. 99. § (7) bekezdés] is megváltozott. Ennek értelmében a teljesített heti munkaidővel kapcsolatos elszámolásnak munkaidőkeret alkalmazása esetén – szemben az indítványban foglaltakkal – már nem (feltétlenül) a munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak teljes időtartamának átlagában kell megtörténnie. Azzal, hogy az Mt. 99. § (7) bekezdése 2019. január 1-jétől a)–b) pontokra tagolódik, egyfelől továbbra is az általános szabályok szerinti legfeljebb négy, illetve hat hónap átlagában [99. § (7) bekezdés a) pont] szükséges a beosztott és a ténylegesen teljesített munkaidőt jóváírni [vagyis a maximális napi és heti munkaidőre, illetve az elszámolásra vonatkozó szabályok alkalmazása során is ezt kell figyelembe venni] akkor, ha a munkáltató kollektív szerződés megkötése nélkül kíván munkaidőkeretet alkalmazni. Másfelől viszont a referencia-időszak hossza az Mt. 99. § (7) bekezdésének a Módtv.-vel újonnan bevezetett b) pontja alapján legfeljebb tizenkét hónap – tehát nem a teljes munkaidőkeret időtartama – lehet abban az esetben, ha a munkaidőkeret az említett maximális harminchat hónapos (de legalábbis tizenkét hónapot meghaladó) időtartamra kerül meghatározásra. Ezáltal az ilyen esetben alkalmazandó referencia-időszak megegyezik a már az Mt. támadott módosítását megelőzően – kivételesen, kollektív szerződés alapján – alkalmazható leghosszabb, tizenkét hónapos munkaidőkeret időtartamával, azaz a korábbi maximális „referencia-időszakkal” is.
- [27] Az Alkotmánybíróság az elszámolási időszakkal (Mt. 98. §) mint az egyenlőtlen munkaidő-beosztásnak az Mt.-ben szabályozott, a munkaidőkeret melletti másik formájával kapcsolatban az alábbiakat tartotta szükségesnek

kiemelni. Ez a munkaidő-beosztási forma a munkaidőkerettől abban tér el, hogy míg a munkaidőkeret alkalmazásakor a munkáltató a keret elején meghatározza, hogy az adott időszak alatt összesen hány munkaórát kell a munkavállalónak teljesítenie, és a keret végén ennek fényében elszámolja a ténylegesen teljesített órákat, addig az elszámolási időszak alkalmazásakor a munkáltató meghatároz egy, a hétnél hosszabb időszakot, és a heti munkaidőre vonatkozó előírásokat a munkavállalónak ez alatt a hosszabb időszak alatt átlagban kell teljesítenie. Az elszámolási időszak tisztán beosztási szabály, ismétlődése esetén mindig ugyanaz történik; vagyis a következő heti munkaidőt sem feltétlenül az adott héten kell teljesíteni, hanem a következő héttel kezdődő elszámolási időszak alatt átlagban kell az adott időszakra eső munkahetek száma alapján számított heti munkaidő(ke)t „ledolgozni”. Ebben az esetben tehát az ismétlődésre épülő munkaidőkerettel szemben a heti munkaidőre (40 óra) épülő elszámolási időszakok párhuzamosan futhatnak.

- [28] Az Mt. 97. § (3) bekezdése értelmében a munkaidő munkaidőkeret vagy elszámolási időszak alkalmazása esetén osztható be egyenlőtlenül, ezért az elszámolási időszak tekintetében is az Mt. egyenlőtlen munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályai alkalmazandók. Az Mt. 99. § (7) bekezdése egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén rendeli alkalmazni a – különben a munkaidőkeretre utaló – referencia-időszakot. Így tehát elszámolási időszak esetén is alkalmazandó az a szabály, amely alapján egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a beosztás szerinti heti munkaidő tartama négy, hat vagy legfeljebb tizenkét hónap átlagában kerül elszámolásra. Az Mt. elszámolási időszakra vonatkozó 98. §-ának rendelkezései [lásd: Mt. 98. § (2) bekezdés] a maximális napi és heti munkaidő figyelembevételére a Módtv. hatálybalépését követően is a munkaidőkeretre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásának kötelezettségét írják elő, így elszámolási időszak alkalmazása esetén is a korábban ismertetett szabályok irányadóak. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint erre tekintettel az indítvány elbírálása érdekében nem volt szükség arra, hogy az egyenlőtlen munkaidő-beosztás két formája tekintetében külön érvelést fejtsen ki; ezért a jelen határozatnak a munkaidő elszámolásával kapcsolatos indítványozói érvekkel kapcsolatban a munkaidőkeret tekintetében tett megállapításai az elszámolási időszak tekintetében is megfelelően irányadóak.
- [29] 1.5. Az indítványozók a munkaidőkeret lehetséges időtartamának emelkedése mellett a munkáltató által elrendelhető rendkívüli munkavégzés éves felső határának a munkavállaló és a munkáltató előzetes írásbeli megállapodásán alapuló rendkívüli munkavégzés (önként vállalt túlmunka) lehetővé tételével történő megemelését is támadták az indítványban. Az Mt. 109. § (1) bekezdése és 135. § (3) bekezdése alapján 2019. január 1-jét megelőzően naptári évenként kétszázötven, illetve kollektív szerződés rendelkezése alapján háromszáz óra rendkívüli munkaidő elrendelésére volt lehetőség. A Módtv. a rendkívüli munkavégzéssel kapcsolatos rendelkezéseket is módosította. Az önként vállalt túlmunka fogalmának bevezetésével a hatálybalépést követően lehetővé vált, hogy a felek erre vonatkozó – a munkavállaló által a naptári év végére felmondható – előzetes írásbeli megállapodása alapján az éves, legfeljebb kétszázötven órányi elrendelhető túlmunkán felül további százötven; a háromszáz óra rendkívüli munkaidő elrendelését lehetővé tevő kollektív szerződéssel rendelkező munkahely esetén pedig további száz óra (azaz mindkét esetben egyaránt összesen évi négyszáz óra) rendkívüli munkaidő legyen elrendelhető a munkáltató által [Mt. 109. § (2) bekezdés; 135. § (3) bekezdés].
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény indítvány által érintett rendelkezéseinek lényeges tartalmát vizsgálta meg; ezzel összefüggésben áttekintette az azokkal kapcsolatos korábbi gyakorlatát, legfontosabb megállapításait.
- [31] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is többször foglalkozott már a XVII. cikk (3)–(4) bekezdéseiben rögzített, a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, illetve a napi és a heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz való – az indítványozók által hivatkozott – jogokkal. Ezzel összefüggésben – hangsúlyozva a korábbi alkotmányos előírásokkal való tartalmi egyezést – az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjában és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra tekintettel megerősítette az Alaptörvény hatálybalépése előtt tett megállapításainak felhasználhatóságát is [lásd: 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [35]–[38]; legutóbb megerősítette: 12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [45]].
- [32] 2.1. A XVII. cikk (3) és (4) bekezdése összefüggésbe hozható – az Alaptörvény számos más rendelkezése mellett – a XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való joggal is: a munkavállalók egészségével összefüggő tartalmakat tekintve abból következnek, illetve annak tartalmát részletezik és erősítik meg kifejezetten

a munkavállalók vonatkozásában; e jogosultságok konkrét tartalmát ugyanakkor mindig törvény állapítja meg [vö. 12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [46]]. „[A]z 1030/B/2004. AB határozata szerint [...] az Alkotmány a pihenéshez való jog konkrét tartalmát, feltételeit közelebbről nem határozza meg (ABH 2005, 1307, 1311). [...] Az 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 [39]–[40]].

- [33] A munkavállalók számára a foglalkoztatási jogviszonyukkal, illetve az ennek keretében végzett munkával összefüggésben az Alaptörvény által külön is biztosított, az egészségük megőrzésével kapcsolatos jogok lényeges tartalma, az ehhez kapcsolódó konkrét garanciális előírások és feltételrendszer tehát minden esetben törvény(ek) – illetve adott esetben az azokhoz kapcsolódó (végrehajtási) rendelet(ek) – szintjén kerül szabályozásra.
- [34] Az eltérő jellegű foglalkoztatási jogviszonyok, illetve az ellátandó feladatok speciális jellemzői differenciált szabályozást tesznek szükségessé [vö. 198/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 668, 669]. Az ezzel kapcsolatos, a rendszerváltást követő jogalkotási folyamatot – és annak alkotmányjogi vetületeit – az 1/2016. (I. 29.) AB határozat a következőképpen foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság kiindulópontként felidézti, egy, az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatában foglaltakat, mely szerint: »[a] munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Határozatlan időtartamú munkavégzésre irányuló jogviszonyok esetén a munkavállaló hosszú távon számít arra, hogy munkája gazdasági biztonságot biztosít maga és családjá számára. Ugyanakkor a munkavégzésre irányuló jogviszonyok jellemzője, hogy aszimmetrikus jogviszonyok, amelyben a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól. E jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen azon garanciák megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot.« [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 73] A magyar jogrendszerben a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat – az ún. versenyszféra, a közszolgálat, s egyéb területek sajátosságai miatt – több törvény eltérő jelleggel szabályozza, mégis ezen szabályozások közös igénye, azok közös metszetébe tartozik – a teljesség igénye nélkül – a gazdasági biztonság, a viszonylagos stabilitás iránti igény és az ezeket elősegítő és megőrző – mind a munkavállalót, mind a munkáltatót megillető – garanciák megléte. [...] 1992 előtt minden foglalkoztatási jogviszony, – így az állam feladatait ellátó köztisztviselők szolgálati viszonyai is – egységesen a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya alá tartoztak. 1992-ben – tekintettel a rendszerváltás folyamatában végbemenő társadalmi változásokra – az Országgyűlés alapjaiban átalakította a foglalkoztatási jogviszonyok törvényi szabályozását. A korábbi egységes munkajogi szabályozást egy differenciált szabályozás váltotta fel. A differenciálás lényege a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztása volt. Az elválasztás eredményeként a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) a munka világában a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi jellegű szabályozást alakított ki. A közszférában, ahol mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a zárt közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás jött létre, a Ktv. és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) közel két évtizedig tartó párhuzamos szabályozásával.” [1/2016 (I. 29.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]].
- [35] Megalkotásuk óta külön (ágazati) törvények tartalmazzák tehát – adott esetben a közös szabályok tekintetében mögöttes jogszabályként hivatkozott munka törvénykönyvére való utalások mellett is – a köztisztviselői (kormánytisztviselői), a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó előírásokat; miközben például a fegyveres testületek (rendőrség, honvédség) tagjai vagy akár az egészségügyi dolgozók vonatkozásában számos lényeges munkajogi (köztük éppen a munkaidő beosztásával, a pihenőidő kiadásával, a túlmunka elszámolásával kapcsolatos, adott esetben az Alkotmánybíróság előtt korábban már meg is támadott) előírást szintén a rájuk vonatkozó külön jogszabályok tartalmaznak.

- [36] 2.2. Az utóbbi tárgyban született korábbi alkotmánybíróági döntések számos, a jelen ügy szempontjából is lényeges megállapítást tartalmaznak az alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban; az általánosnál szigorúbb, a munka- és pihenőidőre, illetve elrendelhető rendkívüli munkavégzésre vonatkozó rendelkezések alkotmányjogi megítélése vonatkozásában. Már a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban kifejtette az Alkotmánybíróság – az akkor hatályos Kjt. rendelkezéseinek hatálya alá tartozó egészségügyi dolgozók vonatkozásában, de a pihenéshez való jogot érintő, a jelen ügyben vizsgált mértékkel összevethető speciális túlmunka szabályok (évi 300, kollektív szerződés mellett pedig 400 óra) kapcsán –, hogy a legtöbb alapjoghoz hasonlóan a pihenéshez való jog sem korlátozhatatlan. Amennyiben a korlátozás nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, illetve arra törvényben, alkotmányosan igazolható cél érdekében, a szükségesség és arányosság követelményét szem előtt tartva kerül sor, a korlátozás alkotmányosan is elfogadható lehet. {Abban az ügyben az egészségügyi ellátórendszer működőképességének a megőrzése, biztosítása, ezáltal pedig a mindenkit megillető, az Alkotmányban – jelenleg pedig az Alaptörvényben – is rögzített, testi és lelki egészséghez való jog érvényesítéséhez, valamint az ahhoz kapcsolódó állami kötelezettségek teljesítéséhez fűződő érdeket az Alkotmánybíróság olyan kiemelkedően fontos társadalmi érdekek tekintette, amely a vizsgált szabályozásban foglalt korlátozás szükségességét megfelelően alátámasztja; annak fent említett konkrét mértékét pedig arányosnak is ismerte el [lásd: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819]}. A rendkívüli munkavégzésnek az Mt. általános szabályaihoz képest nagyobb mértékben történő elrendelhetőségére vonatkozó előírásokhoz hasonlóan – illetve részben azokkal összefüggésben – az Alkotmánybíróság a munkaidőkeretre vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolódóan is folytatott már vizsgálatot korábban [a pihenéshez való joggal összefüggésben lásd pl. 70/2009. (VI. 30.) AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, 825/B/2001. AB határozat, 930/B/2000. AB határozat, legutóbb: 12/2020. (VI. 22.) AB határozat]. A pihenéshez való jognak az általános jogszabályi rendelkezésekhez képest történő – a munkaidőkeret jogintézményének természetéből adódóan – eltérő, illetve korlátozottabb érvényesülésének alkotmányjogi megítélése tekintetében annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy milyen garanciális előírásokat tartalmaz a vizsgált szabályozás a napi és heti pihenőidő, az ilyen munkaidő-beosztás mellett megállapítható heti és havi „rendes” munkaidő, illetve az elrendelhető túlmunka (és az ezekkel való elszámolás) tekintetében; továbbá, hogy az ezen szabályokban esetlegesen megjelenő korlátozás mindezekre tekintettel szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.
- [37] A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak szolgálati jogviszonyával összefüggésben az Alkotmánybíróság az arra irányadó törvény [a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.)] és egyes kapcsolódó (végrehajtási) rendeletek támadott rendelkezéseivel összefüggésben a 70/2009. (VI. 30.) AB határozatban is ezeket a kérdéseket vizsgálta. Ennek kapcsán kifejtette egyebek mellett, hogy „[a] Hjt. általános szabálya alapján a heti szolgálatteljesítési idő 40 óra. A szolgálatteljesítési idő azonban egyenetlenül is meghatározható, mely esetben a munkaidőkeretre vetítve kell teljesíteni átlagban a heti 40 órás szolgálatot. Ez a munkaidő-beosztás lehetőséget teremt a munkáltatónak arra, hogy az általa ellátott feladatokhoz jobban igazodó szolgálatteljesítési rendet alakítson ki. Az alkalmazott számára ez azt jelenti, hogy a munkaidőkereten belül egyes időszakban több munkát kell végeznie, s így kevesebb ideje marad a pihenésre, míg a többi időszakban fordítva. Amellett, hogy az alkalmazott fizikai és lelki egészsége, s így a biztonságos és hatékony munkavégzés bizonyos minimális pihenőidő rendszeres biztosítása mellett tartható fenn, a fokozottabb, hosszabb ideig tartó szolgálatteljesítés után nélkülözhetetlen egy hosszabb regenerálódási időszak beiktatása. Minél hosszabb a munkaidőkeret, annál nagyobb lehetőség van arra, hogy egyenetlen beosztásban kell szolgálatot teljesíteni, s előfordulhat, hogy a fokozottabb igénybevételt csak aránytalan idő elteltével követi az azt ellensúlyozó pihenés. A munkavégzésre irányuló jogviszonyokat szabályozó törvények ezért is korlátozzák a munkaidőkeret terjedelmét, s csak kivételes esetben biztosítják kifejezetten hosszú munkaidőkeret alkalmazását.” [70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 684–685]
- [38] Az Alkotmánybíróság a munkaidőkeret hosszával, illetve annak a pihenéshez való jogra és ezen keresztül az egészséges és biztonságos munkavégzéshez való jogra vonatkozó fenti megállapítását a jelen ügyben is irányadónak tekintette. Emlékeztet ugyanakkor az idézett döntésében az ilyen esetben szükséges vizsgálat során figyelembe veendő szempontokkal kapcsolatban tett egyéb megállapításokra is. Ezek értelmében „[a] munkaidőkeret alkalmazása ugyanakkor nem vizsgálható önmagában az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése vonatkozásában, mivel a pihenéshez való jogot a Hjt. más rendelkezései is biztosítani hivatottak. Így jelentősége van annak, hogy a napi szolgálatteljesítési idő nem lehet hosszabb 12 óránál [Hjt. 92. § (1) bekezdés], az állomány tagját a napi szolgálati tevékenység befejezése és a másnapi szolgálatteljesítés megkezdése között legalább

8 óra pihenőidő illeti meg, melybe a szolgálati helyre és az onnan való visszautazás időtartama nem számít bele [Hjt. 93. § (4) bekezdés], az állomány tagját hetenként 2 pihenőnap illeti meg, melyet lehetőleg együtt kell kiadni [Hjt. 93. § (4) bekezdés], valamint hogy a katona a Hjt. 96–99. §-ai alapján alap- és pótszabadságra jogosult. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 5. §-ában és 40/A. § (1) bekezdésében foglalt célok megvalósítása érdekében indokolható a szolgálatteljesítési idő többhavi, illetve éves keretben történő megállapítása, a szolgálatteljesítési időre, illetve a pihenőidőre, szabadságra vonatkozó egyéb rendelkezések figyelembevételével a korlátozás nem jelenti az alapjog aránytalan korlátozását.” [70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 685] Az említett szempontok figyelembevételével a korlátozás nem jelenti az alapjog aránytalan korlátozását.” [70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 685] Az említett szempontok figyelembevételével a korlátozás nem jelenti az alapjog aránytalan korlátozását.” [70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 685] Az említett szempontok figyelembevételével a korlátozás nem jelenti az alapjog aránytalan korlátozását.” [70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 685]

[39] Azzal együtt, hogy az Mt. hatálya alá tartozó jogviszonyok számos, egyébként igen lényeges jellemzőjüket tekintve alapvető eltérést mutatnak a Hjt.-ben szabályozott szolgálati jogviszonyoktól (ezért is szükséges azokat eltérő jogszabályokban szabályozni), a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat – amely érvelésében elvonatkoztat a honvédelmi szolgálati viszony jellegétől – a munkaidőkeret és a pihenéshez való jog viszonyát illetően az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is támpontul szolgálhat.

[40] 2.3. Ezekre tekintettel az Mt. hatálya alá tartozó munkaidőkerettel kapcsolatos vizsgálat során is abból kellett kiindulni, hogy egyfelől maga a jogintézmény léte nem ellentétes az Alaptörvény előírásaival (ilyet egyébként az indítványozók sem állítottak). Másfelől pedig, hogy a munkaidőkerethez kapcsolódó egyes törvényi előírások alkotmányosságának megítélése során a vizsgálandó szempontokat és a vizsgált jogszabályban foglalt garanciális rendelkezéseket – amelyek alapján eldönthető, hogy szükségesnek és arányosnak tekinthető-e az azokban esetleg megtestesülő alapjogi korlátozás – is hasonlóképpen szükséges figyelembe venni.

[41] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként abban kellett állást foglalnia, hogy az Mt. indítványozók által támadott módosítás(i) tekintetében feltárhatóak-e olyan, alkotmányosan is elfogadható indokok, amelyek összességében véve az abban (azokban) esetlegesen megtestesülő alapjogi korlátozásokat is elfogadhatóvá; azaz a változtatás(ok) szükségességét igazolhatóvá teszik {a jelen határozat indokolásának IV/3.1. pontja (Indokolás [42] és köv.)}. Ilyen indokok megállapíthatósága esetén – ezt követően – az Mt. módosításában a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, valamint pihenéshez való jogával összefüggésben feltárható esetleges korlátozások arányosságát kellett az Alkotmánybíróságnak megítélnie. Az erre irányuló vizsgálatot a határozat külön pontokban tartalmazza a munkaidőkeret lehetséges leghosszabb időtartamának változásával, illetve a munka- és pihenőidő azon belüli elszámolásával {a jelen határozat indokolásának IV/3.2–3.4. pontjai (Indokolás [49] és köv.)}, valamint az egy naptári évben elrendelhető rendkívüli munkavégzés időtartamának az önként vállalt túlmunka lehetőségének bevezetésével történő megemelésével kapcsolatos szabályozás vonatkozásában {a jelen határozat indokolásának IV/3.5. pontja (Indokolás [95] és köv.)}.

[42] 3.1. Az Alkotmánybíróság tehát először azt vizsgálta, hogy milyen indokok vezettek a támadott módosításokat tartalmazó jogszabály kezdeményezéséhez és annak a jogalkotó által történő elfogadásához. Ehhez – tekintettel arra is, hogy a törvényjavaslatot nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, ezért erre nézve az igazságügyi miniszter állásfoglalása további érveket nem is tartalmaz – a törvényjavaslat indokolásában megjelölt okokat vonhatta vizsgálati körébe.

[43] A T/3628. számon benyújtott törvényjavaslat előterjesztői indokolása kifejti, hogy már magának az Mt. megalkotásának legfontosabb céljai között is szerepelt, hogy a piacgazdaság viszonyainak megfelelő olyan új munkajogi rendszert alakítsanak ki, amelyben az állami beavatkozás visszaszorításával és a szerződésalapú, a kellő rugalmasságot is biztosító szabályozás jelentőségének növelésével fokozottabb szerep jut a kollektív megállapodásoknak. Ez a jogalkotói szándék – amely az Alkotmánybíróság megítélése szerint teljes mértékben összhangban áll az Alaptörvény XVII. cikk (1) és (2) bekezdéseiben rögzített, a munkaadók és a munkavállalók együttműködése tekintetében megállapított kötelezettséggel és jogosultságokkal – az előterjesztők szerint az Mt. hatálybalépésének napja (2012. július 1.) óta szerzett tapasztalatok alapján azonban csak részben teljesült; a kollektív megállapodások szerepe a munkaerőpiac alakításában korlátozott maradt. Az előterjesztők szerint „[a] törvénykönyv rendszerében rögzített jogosultságoknak és kötelezettségeknek egy adott munkahelyre,

gazdasági tevékenységre való alakítása ugyanakkor a munkaviszony szereplőinek az érdekkörébe tartozik, ezért a rugalmas szabályozás elengedhetetlen feltétele a közvetlenül érintett felek megállapodása”. Az előterjesztők szándéka szerint a – jelen határozatban vizsgáltakon túlmenően számos más lényeges, részben éppen a munkavállalók szempontjából garanciális jelentőségű rendelkezést is tartalmazó – törvénymódosítás ezt kívánta ösztönözni.

- [44] A munkaidő-szervezéssel kapcsolatos módosítások kapcsán a javaslat általános indokolásában foglaltakra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok indokaként az előterjesztők a hosszabb távú gazdasági trendekre hivatkozva elsősorban a következő célokat és szempontokat jelölték meg: i) A hosszabb (6–7 éves) termékciklusokkal működő ágazatokban a kereslethez igazodó termelés kialakításának elősegítése azáltal, hogy – kollektív szerződés megkötése esetén – hosszabb, hároméves időszakra teszi lehetővé a munkavégzés megtervezését (a munkaidő beosztását) ott, ahol „a korábbi 12 hónapos munkaidőkeret korlátai szűknek bizonyulnak”. ii) Ennek során azonban „továbbra is figyelemmel kell lenni arra, hogy 12 hónap átlagában a heti munkaidő a rendkívüli munkavégzést is beleszámítva nem haladhatja meg a 48 órát”. iii) Az előterjesztők leszögezték továbbá, hogy „[a] munkaidő-szervezés olyan terület, ahol a munkavállalók különös védelmet élveznek. A munkafeltételek egyoldalú megállapítását kizárva a törvény ezért a hosszabb munkaidőkeret kialakítását kizárólag a munkavállalók és a munkaadók érdekképviselőiteinek megállapodására bízta, azt kollektív szerződéshez köti. További garanciális elem, hogy ezen időszak alatt a munkavállalók folyamatosan azonos alapbért keresnek.” iv) A hosszabb termékciklusokkal összefüggésben megjelenő „hullámzó munkaintenzitás” olyan, a korábbinál rugalmasabb szabályozást igényel, amely tekintettel van a nemzetközi gazdasági környezetben működő hazai vállalkozások igényeire is, amelyeknek „termelésüket a globális rendszerben kell megszervezniük”. (Ezzel összefüggésben az indoklás az Európai Unió tagállamaiban már működő, a munkavállalói jogok védelmét és a gazdasági vállalkozások érdekeit egyaránt érvényesítő munkaidő-beosztási rendszereinek gyakorlati példáira is utalást tesz.) v) Célként határozza meg továbbá, hogy a munkajogi szabályokban rögzített teljesítendő munkaidő és az üzemidő jobb összehangolása révén a munkavállalók védelmének érvényesülése mellett, illetve annak részeként elősegítse a változó gazdasági környezetben is a munkahelyek megtartását, a munkavállalók folyamatos és egyenletes bérkereseti lehetőségének biztosítását olyan módon, hogy mindezek mellett a munkáltatók számára is biztosított legyen a termelés tervezhetővé tétele, valamint a megfelelő munkaerővel való folyamatos ellátottság.
- [45] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szükségesség feltételének megállapíthatósága tekintetében alapvetően a fenti felsorolás i) és iv)–v) pontjaiban rögzített célok vehetőek figyelembe, míg a ii)–iii) pontokban említett elvek és szempontok az arányossági vizsgálat során jöhetnek számításba.
- [46] A kereslethez igazodó termelés feltételeinek biztosítása, azok rugalmasabbá tétele, a globális termelési rendszerben (és versenyben) való részvétel lehetőségének elősegítése, a munkahelyek megtartása, valamint az egyenletes és kiszámítható bérezés elősegítése az Alkotmánybíróság megítélése szerint tartalmilag a nemzetgazdaság sikeres működésére és működtetésére, illetve annak fenntarthatóságára; továbbá a már működő gazdasági vállalkozások működőképességének megőrzésére és újabb vállalkozások (a sikeressé válás lehetőségének biztosításával történő) létrehozásának elősegítésére; mindezekon felül pedig egyben a munkavállalók saját anyagi biztonságának elősegítésére is irányuló jogalkotói törekvések. Ezen törekvésekben megfogalmazódó jogalkotói célok közérdeknek, és olyan alkotmányos értéknek tekinthetők, amelyek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján folytatott vizsgálat során a szükségesség tekintetében figyelembe vehetőek {vö. 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indoklás [101]–[115]}. E törekvések közvetlenül is összefüggésbe hozhatóak az Alaptörvény M) cikkében, XII. cikkében és XVII. cikkében rögzített elvekkel, alkotmányos célokkal és alapjogokkal; sőt a „NEMZETI HITVALLÁS” fejezetével is („Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.”).
- [47] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben a vizsgálata a támadott rendelkezések, vagy azok egy része tekintetében azt tárja fel, hogy azok valamely, az indítványozók által megjelölt alapvető jog érvényesülésére nézve korlátozó tartalmúak, úgy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok korlátozhatóságával kapcsolatos rendelkezés első fordulatában foglalt feltételnek a vizsgált módosítások indokai eleget tesznek, és alkalmasak lehetnek a módosítások szükségességének igazolására. Ezzel összefüggésben utalni szükséges ugyanakkor arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a vizsgált jogszabály célszerűségével – vagyis azzal, hogy a vizsgált norma a legalkalmasabb eszköz-e a kívánt jogalkotói cél elérésére – kapcsolatban tehető megállapításainak köre nem korlátlan. Már az egyik korai döntésében [21/1994. (IV. 16.) AB határozat] kifejtette, hogy a „[v]áltozó kormányok változó gazdasági helyzetben gazda-

ságpolitikájukat szabadon alakítják, [...] a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával”. A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat ezt a megállapítást a következőképpen pontosította: „[a] gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem alkotmányossági kérdés (620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 542). Alkotmányossági kérdéssé akkor válik, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sértő vagy diszkriminatív módon történik [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 300]» (ABH 2010, 23, 54).” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [117]}

- [48] Mindezekon felül az Alkotmánybíróság a munkaadók és a munkavállalók fokozottabb együttműködésének elősegítésével, a rugalmasabb munkabeosztás szerepének növelésével, a munkáltatói kiadások és a munkavállalói bérszintek tervezhetőségének támogatásával és a munkahelyek megőrzésével kapcsolatos indokokkal összefüggésben az alábbiakra kívánja felhívni a figyelmet. Világviszonylatban tapasztalható tendencia, hogy a munka világában olyan új munkamódszerek, munkavégzési és -szervezési formák fokozott térnyerése figyelhető meg, amelyek korábban a technikai-technológiai feltételek, a felek ilyen irányú „együtt gondolkodása”, vagy éppenséggel a hiányzó jogszabályi feltételek okán elképzelhetetlenek vagy nehezen kivitelezhetőek voltak. Ezek közös jellemzője – legalábbis a fejlett országokban –, hogy nagyban építenek a munkaadók és a munkavállalók közös érdekeire, együttműködésére; vagy éppenséggel a munkavállalók fokozott felelősségtudatára és egyéni preferenciáira. Előbbiekre lehet példa a megállapodáson alapuló egyenlőtlen munkaidő-beosztási formák alkalmazása, míg utóbbira például az otthoni vagy távolról történő munkavégzés vagy a rugalmas (a munkavállaló által beosztható) munkaidő. Sajnálatos módon az indítvány elbírálásának idejére eső COVID-19-világjárvány gazdasági hatásai, a munkáltatók gazdasági tevékenységének elnehezülésével, a munkahelyek megtartásának nehézségével, illetve a megmaradó munkahelyeken a munkának a járványügyi-biztonsági előírások betartásával történő megszervezésével kapcsolatos tapasztalatok is azt látszanak alátámasztani, hogy a munka világában szükség lehet azokra az együttműködési formákra, amelyek akár különleges körülmények között – de ugyanúgy azok hiányában is – biztosítanak egyfajta rugalmasságot a munka megszervezése (annak beosztása, átütemezése, a személyes és „tömeges” jelenlét szükség esetén való elkerülése stb.) terén. A tapasztalatok világszerte arra utalnak, hogy a nagyobb kríziseket – függetlenül attól, hogy azok egészségügyi, világ-gazdasági vagy éppenséggel a saját működés körében felmerülő okból lépnek-e fel – azok a munkahelyek (és munkavállalók) nagyobb eséllyel tudják sikerrel „átvészelni”, akik esetében nagyobb lehetőség van rugalmasabban reagálni, a feleknek fokozottabban együttműködni. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az ezt lehetővé tevő vagy a nagyobb rugalmasságot biztosító munkajogi szabályok, jogintézmények, formák létének jelentősége és általában véve – ameddig azokhoz megfelelő alkotmányos garanciák is társulnak – létjogosultsága is van. A jelen ügyben vizsgált egyenlőtlen munkaidő-beosztás (csakúgy, mint például a kötetlen munkavégzés vagy éppen – ahol azt a munkavégzés jelleg megengedi – a távolról történő munkavégzés, azaz az ún. távmunka vagy „home office”) is a fenti célok és szempontok érvényesítésére megalkotott munkajogi eszköznek tekinthető.
- [49] 3.2. Az Alkotmánybíróság következő lépésként azt vizsgálta meg, hogy az indítványozók által támadott egyes konkrét változtatások a korábbi szabályokhoz képest megvalósítanak-e a hivatkozott alapvető jogok tekintetében további korlátozást, és ha igen, annak mértéke arányosnak tekinthető-e. Ennek keretében elsőként a munkaidőkeret lehetséges leghosszabb időtartamára vonatkozó szabályváltozást vizsgálta.
- [50] A Módtv. a munkaadó által a munkavállalókkal (azok érdekképviselőivel) történő előzetes megállapodás nélkül is alkalmazható munkaidőkeret hosszával kapcsolatos Mt. rendelkezéseket [Mt. 94. § (1)–(2) bekezdés] nem érintette. Előzetes megállapodás nélkül jelenleg is a korábban érvényes előírások irányadóak, azaz a munkaadók (saját hatáskörben) legfeljebb négy hónap vagy tizenhat hét; bizonyos típusú munkavégzés, illetve meghatározott munkakörben foglalkoztatott munkavállalók tekintetében pedig hat hónap vagy huszonhat hét időtartamú munkaidőkeretet alkalmazhatnak. Az Mt. 94. § (3) bekezdésében lehetővé tett esetben – objektív műszaki vagy munkaszervezési okok fennállta és kollektív szerződésbe foglalás esetén – viszont a korábbi egyéves időtartamról harminchat hónapra emelkedett a munkaidőkeret maximális időtartama. Ez olyan mértékű emelkedés, amely az Alkotmánybíróság korábbi megállapításaira tekintettel felvetheti az indítványozók által hivatkozott alapvető jogok – azok aránytalan korlátozásán alapuló – sérelmét.
- [51] Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése abban az értelemben részletezőbb a pihenéshez való jog tekintetében az Alkotmánynál, hogy a munkavállalók vonatkozásában a napi és heti pihenőidőhöz való jogot külön is nevesíti. Ennek ellenére továbbra is helytálló az Alkotmánybíróság azon korábbi – még az Alkotmány 74/B. §

- (4) bekezdésével összefüggésben tett – megállapítása, hogy annak konkrét tartalma, feltételei az alkotmány szintjén nem kerülnek meghatározásra {vö. 1030/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1307, 1311; az Alaptörvény vonatkozásában is megerősítette: 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]–[40]}. Ez annál is inkább így van, mivel annak megállapítása, hogy milyen konkrét időtartam az, amely két munkavégzés között naponta, illetve egy-egy adott munkahét vonatkozásában – életkortól, fizikai állapottól, a munkaidőn kívül folytatott szabadidős és egyéb tevékenységektől függetlenül – bizonyosan elegendő minden munkavállaló számára a szükséges regenerálódáshoz, az nem alkotmányjogi, hanem elsősorban orvosi szakkérdés.
- [52] Ezért – függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság a töretlen gyakorlata értelmében tudományos igazság kérdésében egyébként sem jogosult dönteni, mivel arra az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése értelmében kizárólag az adott tudományág művelői jogosultak {vö. 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [23]; megerősítette pl. 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [97]} – a jogalkotó széles körű szabadsággal rendelkezik abban a tekintetben, hogy az egyes foglalkoztatási jogviszonyok szabályozása során az Alaptörvény említett rendelkezéseit milyen tartalommal konkretizálja a jogszabályok szintjén mindaddig, amíg azokkal az orvosilag elfogadhatónak tekinthető kereteken belül marad (vagy nem ütközik esetlegesen nemzetközileg vállalt kötelezettségbe). Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XVII. cikk (3)–(4) bekezdése alapján – de akár a XX. cikk (1) bekezdése alapján is – abban az esetben léphet fel pihenőidő konkrét mértékére vonatkozó szabállyal szemben, ha az olyan kirívóan rövid időtartamot határoz meg a munkavállalók pihenőideje tekintetében (vagy azt olyan hosszú időre teszi jelentős mértékben korlátozhatóvá), amely az orvostudomány által általánosan elfogadottak szerint elégtelennek minősül (vagy netán pusztán a józan ész és az általános emberi tudás alapján is alkalmatlan tekinthető arra, hogy komoly egészségügyi vagy munkabiztonsági kockázatot lehessen annak kapcsán feltételezni). Az Alkotmánybíróság azt már korábban megállapította, hogy az Mt. szabályrendszerében rögzített, a Módtv. hatálybalépése előtt irányadó rendelkezések nem voltak ilyenek tekinthetők. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság az elbírálás során lényeges kiindulási pontnak tekintette.
- [53] Az Mt. módosítása magára a pihenőidőre vonatkozó előírásokat nem érintette. A szabályozás a módosítás során sem változott abban a tekintetben sem, hogy az általános munkarendtől eltérést engedő egyenlőtlen munkaidő-beosztási formák alkalmazása esetén is érvényesülniük kell bizonyos általános, a munkavállalók pihenését, regenerálódását garantálni hivatott előírásoknak {Mt. 96–99. §, 104–106. §, ezek részletes ismertetését lásd korábban, a jelen határozat IV/1.1–1.2. pontjaiban (Indokolás [18] és köv.)}. Ezeket a részletszabályokat, illetve magát a korábban hatályos szabályok szerint alkalmazásra kerülő munkaidőkeretet mint jogintézményt egyébként az indítványozók sem támadták, illetve nem tartották az Alaptörvény általuk hivatkozott rendelkezéseivel ellentétesnek. A fent említettek szerint az Alkotmánybíróság vizsgálatának kiindulópontja is ezen (korábbi) törvényi előírások alkotmányossága volt {vö. jelen határozat IV/2.3. pontja (Indokolás [40])}. Ennek megfelelően a vizsgálatnak kizárólag arra kellett irányulnia, hogy a Módtv. által ebben a szabályrendszerben véghez vitt módosítások változtatnak-e annak alkotmányos megítélésén.
- [54] Mivel munkaidőkeret alkalmazása esetén a beosztás szerinti heti munkaidő legnagyobb megengedett időtartamára és a heti pihenőidőre vonatkozó (de a Módtv. hatálybalépése előttivel tartalmilag azonos) előírásoknak bizonyos időszak átlagában szükséges teljesülnie, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a munkaidőkeret maximális időtartamának emelkedése ezen a téren milyen változást eredményezett, illetve hogy eredményezett-e egyáltalán az indítványban foglaltaknak megfelelően – a munkavállalókra nézve hátrányos tartalmú – változást. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy a korábban részben már ismertetett általános Mt. előírások a munkaidőkeret alkalmazása során konkrétan hogyan érvényesülnek.
- [55] 3.2.1. Az Mt. szabályrendszerében az általános munkarend szerinti munkaidő heti 40 óra. Amennyiben a munkáltató ezt meghaladóan – sőt munkaidőkeret alkalmazása esetén akár az Mt. 99. § (2) bekezdés *b*) pontjában rögzített heti 48 óra feletti óraszámában – osztja be a munkaidőt, azt a munkavállalóval történő elszámolás során átlag heti 40 órára kell kiegyenlíteni, vagyis minden olyan teljesített munkaóra, amely ezen felül esik, rendkívüli munkavégzésnek számít, és ennek megfelelően is szükséges azt elszámolni. Munkaidőkeret esetén is alkalmazandó ugyanakkor az említett, az Mt. 99. § (2) bekezdés *b*) pontjában rögzített, legfeljebb 48 óra heti munkaidőt megállapító szabály. Ennek az Mt. módosítását megelőzően a munkaidőkeret teljes időtartamának átlagában kellett érvényesülnie. A módosítást követően a fenti garanciális tartalmú rendelkezésnek – köszönhetően az Mt. 99. § (7) bekezdés *b*) pontjában újonnan rögzített előírásnak – az egy évet meghaladó munkaidőkeret(ek) esetén bármely tizenkét hónap átlagában teljesülnie kell. Az elszámolásra vonatkozó rendelkezések alapján tehát a teljesített rendes munkaidő vizsgálatára kerül sor, és az azon felül ledolgozott munkaidő

- [Mt. 107. § b) pont] rendkívüli munkaidőnek minősül, és akként kerül elszámolásra, magasabb, a bérpótlék összegével megemelt munkabérral díjazásra [Mt. 143. § (1)–(2) bekezdés, 156. § (2) bekezdés].
- [56] A munkaidőkeretben azonban rendkívüli munkaidő több jogcímen is keletkezhet, egyrészt a munkaidő-beosztástól eltérő, másrészt a munkaidőkereten felül végzett munka minősül rendkívüli munkaidőnek [Mt. 107. § a) pont, illetve a fentebb említett b) pont]. A munkaidő-beosztástól eltérőnek minősül a rendkívüli munkaidő, ha a munkáltató a már közölt munkaidő-beosztástól eltérve rendel el további munkavégzést a munkavállaló számára. (Az ilyen rendkívüli munkavégzéssel ugyanakkor nem az adott hosszabb időszak átlagában történő elszámolás során, hanem – eltérően a munkaidőkeretben főszabálynak tekinthető ezen előírástól – a tárgyhot követő hónapban kell elszámolni.) A munkaidő-beosztást a munkáltató az általános szabályok szerint legalább egy hétre előre, a beosztás szerinti napi munkaidő kezdetét megelőzően legalább 168 órával korábban közli [Mt. 97. § (4)–(5) bekezdés].
- [57] Fontos garanciális elem, hogy a munkavállalók a legfeljebb 36 hónapos munkaidőkeret tartama alatt – havibér vagy időbér esetében is – folyamatosan azonos alapbért keresnek, akkor is, ha nem dolgozzák le a heti 40 óra munkaidőt, és akkor is, amikor e meghatározott óraszámnál többet rendel el számukra a munkáltató. Ez az „átalánybér” a munkavállalók védelmét és a bérkifizetés és bevétel tervezhetőségét hivatott biztosítani. A munkaidőkeret tartama alatt a munkajogviszony megszűnése esetén a meglévő időmegtakarításokkal a munkáltató köteles elszámolni, azaz kifizetni a felhalmozódott munkaórákat és a felmerülő túlórákat (Mt. 156. §).
- [58] A magyar munkajogi szabályok a munkavállaló részére a rendes munkaidőre járó munkabér felett bérpótlék megfizetését rendelik el a rendkívüli munkavégzés esetére (Mt. 139. §). A munkaidőkeretben, beosztás szerint foglalkoztatott munkavállalók részére rendkívüli munkavégzés esetén a rendes munkaidőre járó munkabéren felül 50% bérpótlék vagy kompenzáló szabadidő jár [Mt. 143. § (2) és (3) bekezdés]. Szintén 50% bérpótlék jár a munkavállalónak, ha a munkáltató pihenőnapra rendel el rendkívüli munkavégzést úgy, hogy helyette az adott héten másik pihenőnapot biztosít, és 100% a bérpótlék mértéke, amennyiben másik heti pihenőnapot nem biztosít [Mt. 143. § (2) és (4) bekezdés].
- [59] 3.2.2. Mint arra az Alkotmánybíróság már jelen határozat indokolásának IV/1.4. pontjában (Indokolás [24] és köv.) is utalt, a Módtv. az Mt. 94. § (3) bekezdésének módosításával egyidejűleg az Mt. 99. § (7) bekezdését is módosította. Ennek azért van különös jelentősége az indítványozók érvelésének megítélése szempontjából, mert ez az a rendelkezés, amely mind a módosítást megelőzően, mind pedig azt követően meghatározza azt az időszakot, amelyen belül munkaidőkeret alkalmazása esetén a maximálisan beosztható heti munkaidőre (48 óra) vonatkozó szabálynak nem hetente, hanem egy hosszabb időtartam átlagában kell csupán érvényesülnie. Míg ez az időszak a módosítást megelőzően az indítványozói érvelésnek megfelelően valóban megegyezett a ténylegesen alkalmazott munkaidőkeret hosszával, addig az új szabályozás ebben a tekintetben egy differenciált előírást vezetett be. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Mt. említett 99. § (7) bekezdése ugyan a módosítást követően is olyan időszakot (időszakokat) határoz meg, amelynek vonatkozásában a heti munkaidőnek – annak átlagában – meg kell felelnie (ez az ún. „referencia-időszak”); az azonban nem azonos az „elszámolási időszakkal”, ami az egyenlőtlen munkaidő-beosztásnak egy, az Mt.-ben külön szabályozott (lásd: Mt. 98. §) formája. Annak ellenére tehát, hogy az Mt. 98. § (2) bekezdése az elszámolási időszak mint önálló munkaidő-beosztási forma vonatkozásában a munkaidőkeretre vonatkozó egyes rendelkezések megfelelő alkalmazását – így például éppen a munkaidőkeret lehetséges időtartamára vonatkozó rendelkezését is – írja elő, annak lehetséges leghosszabb időtartama és a munkáltató által beosztott heti munkaidő munkaidőkereten belüli átlagban történő figyelembevételére vonatkozó referencia-időszak között tartalmi összefüggés nincsen. Az indítványozók okfejtésében azonban összekeveredik a két, alapvetően eltérő időszak; az indítvány érvelése következetesen arra épül, hogy a munkaidőkeret alkalmazása esetén bármilyen elszámolás csakis annak végén történik, tehát a jövőben akár harminchat hónapot követően kerül sor a ténylegesen teljesített munkaidő figyelembevételére. Ez azonban az Mt. 99. § (7) bekezdéséből a módosítást követően már nem következik.
- [60] A Módtv. hatálybalépését megelőzően az Mt. 99. § (7) bekezdése ugyanis nem differenciált aszerint, hogy a munkaidőkeret elrendelésére az Mt. 94. §-ának mely bekezdése alapján került sor, mindössze annyit tartalmazott, hogy egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén „a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát átlagban kell figyelembe venni”. 2019. január 1-jét megelőzően tehát a referencia-időszak és az alkalmazott egyenlőtlen munkaidő-beosztási forma időtartama megegyezett. A Módtv. által módosított új (7) bekezdés azonban már a) és b) pontokra tagolódik. Az a) pont a 94. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott időszakra, azaz a munkaadók által korábban is szabadon alkalmazható négy, illetve hat hónapra utal, mint amelyen belül

átlagában szükséges a heti munkaidőre vonatkozó szabálynak érvényesülnie. Ez azt jelenti, hogy ezekben az esetekben a referencia-időszak a korábbiaknak megfelelően megegyezik a munkaidőkeret (vagy éppen az elszámolási időszak) tényleges hosszával. A Módtv. által beiktatott, tartalmában is új *b*) pont azonban – a 94. § (3) bekezdésének megjelölése nélkül, azonban az abban foglalt feltételt szövegszerűen megismételve – a kollektív szerződés megkötése mellett a fentiektől hosszabb időtartamra (akár harminchat hónapra) meghatározott munkaidőkeretre utal. Erre az esetre azt a követelményt támasztja, hogy a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát tizenkét hónapon belül átlagban kell figyelembe venni.

- [61] Ez a módosítás azt jelenti, hogy ugyan a munkaadó és a munkavállalói érdekképviseltek kollektív szerződésben – vagyis élve a szerződési szabadság adta lehetőséggel; nem kötelező jogszabályi előírás alapján, hanem önkéntesen – megállapodhatnak ugyan a korábbi egyéves munkaidőkeretnél akár háromszor is hosszabb munkaidőkeret alkalmazásában, de az elrendelhető munka mennyiségének ezt követően is tizenkét hónap átlagában kell megfelelnie a korábbival azonos legnagyobb mértéket meghatározó törvényi előírásnak. (Tekintettel arra, hogy a munkaidőkeret lehetséges legnagyobb mértéke jelenleg harminchat hónap, ennek az előírásnak egy évnél hosszabb munkaidőkeret esetén bármely tetszőleges tizenkét hónap tekintetében is meg kell felelni.) Ez az átlagban történő munkaidő-számolásra vonatkozó időszak tekintetében tartalmilag megegyezik azzal a törvényi előírással, amely a Módtv. hatálybalépését megelőzően az objektív feltételek fennállása és a kollektív szerződés megkötése esetén az általános szabályoktól eltérő, lehetséges leghosszabb időszakra (munkaidőkeretre) irányadó volt, mivel annak maximális időtartama szintén tizenkét hónap volt.
- [62] Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kitért arra is, hogy az Alaptörvényből a napi és heti pihenőidő mértékére, illetve annak kiadási módjára és ütemezésére történő konkrét meghatározás nem olvasható ki, és ezek minimumsz tenderdjei elsősorban orvosi szakkérdésnek tekinthetőek. Vizsgálata során megállapította azt is, hogy a nemzetközi (európai uniós) jogi kötelezettségekben ezzel kapcsolatban lényeges garanciális tartalmú előírások kerültek rögzítésre. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve (a továbbiakban: Irányelv) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (a továbbiakban: Irányelv) a tagállamok számára meghatározza – egyéb lényeges előírások rögzítése mellett – azokat a jogalkotási kritériumokat is, amelyek a közösségi munkavállalók vonatkozásában elfogadhatóak az egészségüket és munkahelyi biztonságukat garantáló munkavégzés feltételeinek biztosításához. Ennek érdekében az Irányelv a tagállamok által kötelezően figyelembe veendő minimumelőírásokat határoz meg többek között a napi pihenőidő, a munkaközi szünetek, a heti pihenőidő és a maximális heti munkaidő mellett a munkaidőkeret esetén alkalmazandó referencia-időszakok tekintetében is.
- [63] Az előbbieket tekintetében az Mt. szabályainak az Irányelvnek való megfelelése sem a Módtv. hatálybalépése előtt, sem azt követően nem vált kérdésessé; az Irányelvnek való megfelelés vizsgálatára egyébként az Alkotmánybíróság hatáskörrel sem rendelkezik. A jelen ügyben ugyanakkor az utóbbival, vagyis a referencia-időszakra vonatkozó rendelkezésekkel való összhang tekintetében annyi megállapítható volt, hogy az Mt. vonatkozó előírása nyilvánvalóan annak is eleget tesz. Az Irányelv 16. cikke tartalmazza a referencia-időszakra vonatkozó általános, 17–19. cikkei pedig az attól eltérést engedő különös szabályokat. Az Alkotmánybíróság mindezek alapulvételével megállapította, hogy a munkaidőkeret Mt.-ben szabályozott „alapesetei”, vagyis azok az időtartamok, amelyek alkalmazásához a törvény nem ír elő kollektív megállapodást [Mt. 94. § (1)–(2) bekezdés], az Irányelv 16. cikkében és 19. cikkének első mondatában foglalt négy, illetve hat hónapos maximális hosszúságú referencia-időszakra vonatkozó előírásoknak önmagukban megfelelnek. Az Mt. 99. § (7) bekezdés *a*) pontja a 94. § (1) és (2) bekezdése alapján elrendelt egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén annak hosszához köti a heti munkaidő átlagban történő figyelembevételét; azok pedig megegyeznek az Irányelv említett cikkeiben rögzített mértékkel. Az Irányelv 19. cikkének második mondata szerint ugyanakkor „[a] tagállamoknak azonban lehetőségük van arra, hogy a munkavállalók biztonság- és egészségvédelmével kapcsolatos általános elvek betartása mellett objektív vagy műszaki okok vagy a munka megszervezésével kapcsolatos okok miatt lehetővé tegyék, hogy kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által kötött megállapodások a referencia-időszakot legfeljebb 12 hónapban rögzítsék”.
- [64] Az Mt. 94. § (3) bekezdésében foglalt esetben a munkaidőkeret lehetséges leghosszabb, harminchat hónapos időtartama ezt a mértéket meghaladja. Mivel azonban az Mt. 99. § (7) bekezdésének módosítása révén – annak *b*) pontja alapján – a heti munkaidőt az ilyen munkaidőkeretek esetében 12 hónap átlagában kell figyelembe venni, azaz a referencia-időszak és a munkaidőkeret hossza elválik egymástól, a hatályos szabályozás ez esetben is megfelel az Irányelv vonatkozó előírásának. A munkavállalók jelen ügy szempontjából releváns alapvető jogainak érvényesülése tekintetében pedig az Alkotmánybíróság megítélése szerint a referencia-időszaknak van

jelentősége, nem pedig annak, hogy a felek a hat hónapnál hosszabb időre megállapítandó munkaidőkeret kollektív megállapodásban rögzített feltételeit milyen rendszerességgel szeretnék „újrátárgyalni”. A munkaidőkeret lehetséges időtartamában az Mt. indítványozók által támadott 94. § (3) bekezdésével bevezetett emelkedés pedig az ahhoz kapcsolt (garanciális jelentőségű) előírás, vagyis az Mt. megváltozott tartalmú 99. § (7) bekezdése [annak új *b*) pontja] okán összhangban áll az Irányelv vonatkozó rendelkezésével is.

- [65] Az Alkotmánybíróság szerint tekintettel a 12 hónapban rögzített referencia-időszakra, illetve arra is, hogy a támadott szabály alapján kollektív megállapodásban bármilyen harminchat hónapnál nem hosszabb időtartamú munkaidőkeretben meg lehet állapodni, a munkaidőkeret egy évet (a referencia-időszakot) meghaladóan történő megállapításának leginkább abból a szempontból van jelentősége, hogy a munkaadók és a munkavállalók milyen időközönként tartják szükségesnek a kollektív megállapodásban rögzítésre kerülő, a hosszabb távon alkalmazandó egyenlőtlen munkaidő-beosztással összefüggésben a munkavállalókra háruló (periodikus jellegű) többletterheléshez kapcsolt többletgaranciák vagy kedvezmények feltételeit újrátárgyalni. Adott esetben ugyanis bármelyik fél (akár a munkaadói, akár a munkavállalói oldal) számára előnyös, de éppúgy hátrányos is lehet egy megállapodás rövidebb vagy hosszabb időközönként történő újragondolásának lehetősége. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a felek egy és három év közötti időtartamban (munkaidőkeretben) történő kollektív megállapodása a szerződési szabadság körébe tartozó konszenzuális, elsődlegesen a munkaadók és a munkavállalók egyéb érdekeivel, nem pedig utóbbiaknak az Alaptörvény XVII. cikke indítványozók által hivatkozott (3) és (4) bekezdésében rögzített alapvető jogával összefüggő kérdés.
- [66] Az Mt. módosult 99. § (7) bekezdés *b*) pontjában rögzített 12 hónapos referencia-időszak bevezetésére tekintettel – amely biztosítja, hogy a munkavállalók egészséges munkavégzéshez és pihenéshez való jogát érintő törvényi előírások továbbra is legfeljebb egy év átlagában érvényesüljenek – az általános törvényi szabályok által lehetővé tett időszakoknál hosszabb időre (legfeljebb három évre) történő munkaidőkeret meghatározása kapcsán a legfontosabb garanciális előírás – az eddigiekhez hasonlóan – továbbra is annak kollektív megállapodáshoz kötöttsége.
- [67] A kollektív szerződések a jogrendszerben sajátos (részben kötelmi, részben pedig jogforrási jellegű) helyet foglalnak el. Az Alaptörvény XVII. cikk (1) és (2) bekezdései alapján a munkaadók és a munkavállalók (illetve szervezeteik) nemcsak kötelesek egymással együttműködni, de ennek keretében ahhoz is joguk van, hogy egymással tárgyalást folytassanak, és annak alapján olyan megállapodást (kollektív szerződést) kössenek, amely az Alaptörvény és az Mt. rendelkezései alapján a törvény rendelkezéseivel együtt, illetve – amennyiben az adott tárgykörben azt jogszabály nem zárja ki kifejezetten – attól eltérően (ahelyett) érvényesülnek. A megállapodás lehetséges tartalma a jelenleg hatályos előírások alapján igen széles körű lehet (lásd: Mt. 277. §). Annak – egyebek mellett – részét képezheti a munkaidőkeret alkalmazása is. Kollektív szerződésben – annak ellenére, hogy munkaidőkeret a törvény erejénél fogva a munkáltató által saját döntés alapján is alkalmazható – nem kizárólag négy (illetve hat) hónapnál hosszabb időre megállapított munkaidőkeret alkalmazása rögzíthető; mint ahogyan az ezen időtartamoknál hosszabb időre megállapított munkaidőkeret sem lépi szükségszerűen túl a korábban lehetséges tizenkét hónapos időtartamot. Mivel a munkaidőkeret mint jogintézmény az Mt. általános szabályaihoz képest a munkavégzés, főképpen pedig annak beosztása terén a munkavállalók számára (legalábbis egyes, előre meghatározott időszakokra nézve) többletterhelést jelentő lényeges eltéréseket tesz lehetővé az általános szabályokhoz (munkarendhez) képest, a munkaidőkeret alkalmazásával összefüggésben felértékelődik a munkavállalók számára a kollektív szerződésben megállapított, a munkaidőkerethez kapcsolt egyéb, a jogszabályokból nem feltétlenül következő kedvezmények, garanciák jelentősége.
- [68] Ezzel összefüggésben hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a kollektív megállapodások tekintetében a felek – Alaptörvényben is rögzített – együttműködési kötelezettségéből csak tárgyalási, de nem megállapodási kötelezettség következik [Mt. 276. § (7) bekezdés]. Ez a felek, különösen is a munkavállalók alkupozícióját erősíti. Ennek megfelelően, amennyiben a tárgyalások során a munkavállalók nem kapnak olyan mértékű, jellegű kedvezményeket, garanciákat, amelyek a megítélésük szerint ellensúlyozzák az egyoldalúan is elrendelhetőnél hosszabb időtartamú munkaidőkeret alkalmazásából rájuk nézve hátrányosnak tekinthető következményeket, – általános jogrendben – nem kötelesek ilyen időtartamú munkaidőkeret alkalmazásában a munkáltatóval megállapodni. Mindez olyan lényeges garanciális előírásnak tekinthető, amely az Mt. egyéb garanciális tartalmú előírásaival együttesen érvényesülve a munkavállalók szempontjából alkalmas és elégséges eszköz arra, hogy a hosszabb idejű munkaidőkeret alkalmazásának rájuk nézve esetlegesen hátrányosnak tekinthető következményeit ellensúlyozza. A felek szerződési szabadságának fokozott érvényesülése mint jogalkotói cél, erre tekintet-

tel – önmagában a kollektív megállapodásban rögzíthető időtartam mértékének emelkedése okán – nem kerül ellentétbe az indítványozók által hivatkozott alapvető jogokkal.

- [69] Az indítványozók a legfeljebb harminchat hónapra megállapítható munkaidőkeretre vonatkozó törvénymódosítás szempontjából az ilyen munkaidőkeret kollektív megállapodáshoz kötését mégsem tartották elégséges törvényi garanciának. Ennek oka érvelésük szerint alapvetően az, hogy az Mt. 94. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a már elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatást a kollektív szerződés felmondása (vagy megszűnése) nem érinti. Ezért álláspontjuk szerint lehetőség van arra, hogy a munkaadók a garanciális törvényi előírást bizonyos szempontból megkerülve, a szükséges kollektív szerződést a munkavállalókkal (érdekképviselőkkel) megkössék, majd azt hat hónap elteltével felmondva, a harminchat hónapra elrendelt munkaidőkeret alkalmazásából származó gazdasági előnyöket további több mint két éven át a hosszabb időtartamot ellenőrizni hivatott kötelezettségek teljesítése nélkül élvezhessék.
- [70] Az Alkotmánybíróság leszögezi: eljárása során az egyes jogszabályi rendelkezések alkotmányosságával összefüggő megállapításait az azokban foglalt előírások betartásának kötelezettségét szem előtt tartva teszi meg; a fenti megállapítások is rendeltetésszerű munkaadói és munkavállalói joggyakorlás feltételezésén alapulnak. Ezzel együtt az indítványozók érvelése felvet olyan hiányosságot a garanciális előírások feltétlen érvényesülésével összefüggésben, amely annak érdemi vizsgálatát igényli. Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozók által felhozott érvek tartalmilag nem az Mt. általuk megsemmisíteni kért 94. § (3) bekezdésével, hanem ezen rendelkezés általuk nem támadott (4) bekezdésével hozhatók összefüggésbe, az Alkotmánybíróság az ezen előírással kapcsolatos vizsgálatot külön pontban folytatta le {lásd jelen határozat indokolásának V. részét (Indokolás [104] és köv.)}.
- [71] Összegezve az eddigieket, az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a törvénymódosítás a kollektív megállapodáson alapuló, az általános szabályok szerinti négy (illetve hat) hónapot meghaladó, akár – de nem kötelezően – harminchat hónapra alkalmazott munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállalóra nézve a beosztott (és esetleg még azon felül utóbb elrendelt) heti munkaidő átlagban történő figyelembevétele tekintetében valójában nem tartalmaz a korábbiaknál hátrányosabb előírást. A figyelembe vehető (beosztható) munkaidőre, valamint a kötelezően beosztandó napi és heti pihenőidőre (azok mértékére) vonatkozó garanciális szabályok nem változtak lényegesen, és azok a Módtv.-vel módosított Mt. hatálya alatt is kötelezően alkalmazandóak. Azon időszak – a referencia-időszak – maximális hossza, amelyre nézve a ténylegesen ledolgozott munkaidőnek (átlagban) eleget kell tenni a maximális heti munkaidőre vonatkozó törvényi előírásnak, megegyezik a módosítást megelőzően is rögzített maximális időtartammal, valamint az Irányelv vonatkozó rendelkezésében megengedett mértékkel. Önmagában pedig az, hogy a jogalkotó lehetővé tette, hogy maga a munkaidőkeret (a felek szabad megállapodása alapján) a korábbi egy helyett akár három évre is megállapítható legyen, az Alkotmánybíróság megítélése szerint ilyen referenciaidőszak-meghatározás mellett inkább a szerződési szabadság fokozottabb érvényesülésével, és mint ilyen a XVII. cikk (1)–(2) bekezdésével, nem pedig annak az indítványozók által sérülni vélt (3)–(4) bekezdésével hozható összefüggésbe. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Mt. 2019. január 1-jétől hatályos 94. § (3) bekezdésével szemben előterjesztett indítványozó érvelést nem tartotta megalapozottnak, ezért az indítványt az erre vonatkozó eleme tekintetében elutasította.
- [72] 3.3. Az indítványozók a munkaidőkeret lehetséges időtartama megemelésének általuk állított alaptörvény-ellenessége alátámasztására további érvként felhozták, hogy a garanciális tartalmú Mt. rendelkezések által korábban biztosított védelmi szint „csökkenése” azzal összefüggésben is bekövetkezik, hogy a módosítás kapcsán szerintük lehetővé vált, hogy „csak a munkaidőkeret, illetve az elszámolási időszak akár hároméves időtartamának letelte után derül ki”, hogy a munkaidőkeret időtartama alatt teljesített, „a rendes heti munkaidőn felül végzett munka ellenértékét a munkáltatónak ki kell-e fizetnie, vagy azt pihenőidőben kompenzálja a munkavállaló számára”.
- [73] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat tartotta fontosnak rögzíteni. A munkavállalókat megillető (napi, illetve heti) pihenőidőhöz való jog Alaptörvényben (illetve korábban az Alkotmányban) való rögzítése nem önmagában való, annak egyik – bár nem egyedüli – lényeges célja az indítványozók érvelésének megfelelően a munkavállalók frissességének megőrzése, illetve ezen keresztül is a biztonságos munkavégzés, illetve a munkavállalók egészségének megőrzéséhez, végső soron pedig az emberi élet védelméhez szükséges munkajogi feltételek biztosítása. [A biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosításával összefüggő célkitűzéseket az Mt. általános garanciális előírásain felül – mint arra a miniszteri állásfoglalás is utal – a külön jogszabály(ok)ban foglalt munkavédelmi előírások is hivatottak garantálni. Ezzel összefüggésben lásd pl.

17/2014. (V. 30.) AB határozat, 3046/2015. (III. 2.) AB határozat.] Az általános szabályokban foglalt munkaidő-előíráson felül a munkaadó által további szabadidő (pihenőidő) igénybevételére mindezekre tekintettel alkotmányosan legfeljebb olyan mértékben kerülhet sor, ami a munkavállalók egészségét és biztonságos munkavégzésüket a későbbiekben sem veszélyezteti. Ezért a rendes heti munkaidőn felül a jogszabályok által megengedett keretek között végzett munkának a szabadidő helyett (vagy akár részlegesen, amellel) pénzben történő megváltásának lehetősége (lásd: Mt. 143. §) alkotmányjogi szempontból a munkavállalók egészségének védelmével nem hozható összefüggésbe.

- [74] A munkavállalók „rendes munkaidőn felüli igénybevételének” ugyan elképzelhető olyan mértéke, amely már alkalmas arra, hogy a munkavállalók egészségének, a biztonságos munkavégzésük feltételeinek sérelmét eredményezze (de legalábbis megalapozottan feltételezhető legyen, hogy azokat veszélyezteti). Ez esetben azonban a pénzben történő megváltás nem lenne képes – mivel nem is lehet képes – az említett alapvető jogok sérelmének ellensúlyozására. A pénzben történő megváltás ezért ebben az esetben már nem lenne az alapjogi garanciák részének sem tekinthető. Alkotmányosan ugyanis sem az egészséget vagy a munkahelyi biztonságot veszélyeztető mértéket elérő túlmunka, sem pedig annak pihenőidő helyett pénzben történő „megváltása” nem lenne megengedhető. A pénzbeli megváltás lehetősége ezért a szabadidő egy olyan részének ellentételezéseként értelmezhető csupán, amely a munkavállaló regenerálódásához, a biológiai értelemben vett pihenéséhez nem elengedhetetlenül szükséges, és ezért fizikai állapotával, egészségével közvetlen összefüggésbe nem hozható. Az előbbi eset tehát magának a pénzbeli megváltás lehetőségének megsemmisítéséhez, utóbbi pedig annak megállapításához kellene vezessen, hogy az indítványozók által előadott – a munkavállalók egészségének védelme terén elért szinthez képest történő visszalépés megállapíthatóságán alapuló – érvelés és a pénzbeli megváltás lehetősége között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés (függetlenül az esetleges pénzbeli elszámolás tényleges megtörténtének időpontjától) nem állapítható meg. A pénzbeli megváltás alaptörvényellenességének megállapítására az indítványozók kérelme nyilvánvalóan nem irányult, az utóbbi lehetőség pedig kizárná az érintett indítványozói érvek érdemi elbírálását. Mindezekre tekintettel a pénzben történő elszámolás időpontjának indítványozók által állított „kitolódásával” kapcsolatban előadott indítványozói érvelés tekintetében az Alkotmánybíróság a munkavállalók egészségével összefüggésben nem folytatott le érdemi vizsgálatot.
- [75] Azzal kapcsolatban ugyanakkor újfent emlékeztet az Alkotmánybíróság, hogy egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén rendkívüli (azaz később elszámolandó) munkavégzésre az Mt. szabályozása alapján kétféleképpen is sor kerülhet. A munkaidőkeret funkciójából adódóan a munkaidőt úgy is be lehet osztani, hogy egyik hónapban (egy-egy hónapokban) a munkavállaló az általános szabályok szerinti óraszámnál többet, míg a másik hónapban (hónapokban) pedig kevesebbet dolgozzon le. Az ilyen, a beosztás szerinti munkaidőben előre rögzített (és a munkavállalóval szabályszerűen közölt) rendkívüli munkavégzések azonban a munkaidőkereten, és adott esetben azon belül is a referencia-időszakon belül, más hónapokban a kevesebb beosztás szerinti munkaidővel „ellensúlyozhatóak”, ezért az abból származó bérpótlék megfizetésére (az elszámolásra) valóban nem az adott hónapban, hanem csak egy hosszabb időszak végén, abban az esetben kerül sor, ha az szabadidővel (kevesebb beosztott munkával) ezen hosszabb időszak alatt mégsem került kiegyenlítésre. Más a helyzet ugyanakkor abban az esetben, ha a munkaadó az előzetesen beosztott munkaidőn felül további (rendkívüli) munkavégzést rendel el. Ilyen esetben ugyanis – szemben az indítványozók érvelésében foglaltakkal – a már közölt munkaidő-beosztástól eltérően, azon felül elrendelt rendkívüli munkavégzéssel (vagyis az arra járó bérpótlékkal) az általános szabályok szerint, a következő hónapban esedékes munkabérral egyidejűleg kell elszámolni. Amennyiben tehát a munkavállaló a munkaidő-beosztásától eltérő munkaidőben dolgozik, azt attól függetlenül kell rendkívüli munkaidőként nyilvántartani és elszámolni, hogy a foglalkoztatásra általános munkarendben vagy egyenlőtlen munkaidő-beosztásban kerül-e sor, vagy sem. Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás célja ugyanis az, hogy a munkavállaló (összességében) pontosan ugyanannyit dolgozzon rendes munkaidőként elszámolható munkaidőben, mint az, aki általános munkarendben kerül foglalkoztatásra, csupán egyes rövidebb időszakok alatt teljesített munkaidő mértékében és a munkanapok, pihenőnapok áthelyezésében van különbség.
- [76] 3.4. A munkaidőkeret lehetséges legnagyobb időtartamának az Mt. 94. §-a indítványozók által támadott (3) bekezdésében történő megemlése önmagában tehát nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek; az – tekintettel a referencia-időszak változatlanságára – a kollektív megállapodáshoz kötöttség révén a munkaadói és a munkavállalói oldalt megillető szerződési szabadság részeként alkotmányosan elfogadható. Az abban foglalt emelkedést

- az Mt. 99. § (7) bekezdésének módosítása a heti munkaidő mértéke tekintetében megfelelően ellensúlyozza, vagyis az – továbbra is, az időtartam-emelkedés tényétől függetlenül – arányos korlátozásnak tekinthető.
- [77] Az indítványozók által előadott, a munkaidőkeret ideje alatt elrendelt rendkívüli munkavégzéssel, illetve az ezután járó és az egyébként is beosztásra kerülő pihenőidő elszámolásával összefüggő érvelés vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az ezekkel való elszámolásra vonatkozó rendelkezéseket a Módtv. nem érintette; azok szövegének változatlansága pedig az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében rögzített pihenéshez való jog kapcsán az indítványozók által ki nem bontott más, nem a munkavállalók egészségével összefüggő szempontok alapján vethet fel alkotmányossági aggályokat.
- [78] Az Alaptörvény indítványban hivatkozott XVII. cikk (4) bekezdése ugyanis nem csak az – alkotmányosan egyébként szinte korlátozhatatlan – egészséghez való joggal hozható összefüggésbe. Az Alaptörvény számos más rendelkezése is szorosan kapcsolódik a munkavállalók napi és heti pihenőidőhöz való jogához. Az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásban, valamint az L) cikkben a család és a házasság védelmének jelentőségét hangsúlyozza, deklarálja a gyermekvállalás támogatását [akiknek védelméről külön rendelkezésekben is szól a XV. cikk (5) bekezdésében és a XVI. cikkben], a VI. cikk (1) és (2) bekezdése pedig a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, az otthon nyugalmának védelmét rögzíti.
- [79] Elméletileg előfordulhat, hogy miközben a jogszabályokban rögzített, a munkavállalók általános munkarendtől eltérő, az annak során irányadó mértéken felül történő foglalkoztatására és az ahhoz kapcsolódó napi és heti pihenőidőre irányadó előírások adott esetben elégségesek a munkavállaló „pusztán” biológiai értelemben vett egészségének biztosítására, azonban azáltal, hogy – a munkavégzések közötti fizikai regenerálódáshoz elengedhetetlen időn túlmenően – nem garantálnak elegendő szabadidőt a családi, a házassági és a szociális élet „megéléséhez”, az említett alkotmányos értékeket és alapvető jogokat, azokon keresztül pedig a munkavállalók lelki egészségét veszélyeztetik. Mivel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a munkavállalók pihenéshez (a napi és heti pihenőidőhöz) való jogának lényeges tartalmi eleme nemcsak a testi, de egyúttal a lelki egészséghez szükséges mértéket is garantáló pihenőidő, ez egyúttal akár a XVII. cikk (4) bekezdésében foglalt jog sérelmét is felvetheti.
- [80] Az Alkotmánybíróság az eljárása során észlelte, hogy az Mt. egyes előírásai [mint például az Mt. indítványozók által is hivatkozott 106. § (3) bekezdése, valamint 143. § (6) bekezdése, illetve 156. § (2)–(3) bekezdése] a pihenőidő kiadásával és a rendkívüli munkavégzés elszámolásával kapcsolatban – szemben a 99. § (7) bekezdésében, annak is elsődlegesen a *b)* pontjában a heti munkaidő figyelembevétele tekintetében írtakkal – továbbra sem differenciálnak, és azokat általánosságban a „munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak lejártához” kötik. Ez megalapozottan felveti olyan értelmezés lehetőségét is, hogy a pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés vonatkozásában az elszámolás alapjául szolgáló időtartam akár a korábbi maximális munkaidőkeret, vagyis az Mt. 99. § (7) bekezdés *b)* pontjában a heti munkaidő kapcsán azzal megegyező időtartammal rögzített (referencia-időszak háromszorososa is lehet. Ilyen értelmezés a különböző tekintetben (heti munkaidő, heti pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés tekintetében) történő elszámolások között fennálló különbségtétel okán – amennyiben az megállapítható – már felvethetne alkotmányossági aggályokat.
- [81] A Módtv. elfogadásával az átlagban történő elszámolás – addig minden tekintetben az adott fajta egyenlőtlen munkaidő-beosztási forma hosszához kötött – időtartamára vonatkozó rendelkezések a heti munkaidő átlagban történő meghatározása tekintetében megváltoztak az Mt. 99. § (7) bekezdésének módosításával. A fentebb is említett egyéb jogszabályi helyeken hasonló tartalmú módosításra nem került sor. Ennek következtében az Mt. 106. § (3) bekezdése például a következő szöveggel maradt hatályban: „(3) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén – az (1) bekezdésben meghatározott heti pihenőidő helyett és a (2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásával – a munkavállalónak hetenként legalább negyven órát kitevő és egy naptári napot magába foglaló megszokás nélküli heti pihenőidő is biztosítható. A munkavállalónak a munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak átlagában legalább heti negyvennyolc óra heti pihenőidőt kell biztosítani.” A rendkívüli munkavégzéssel való elszámolás esetén fizetendő bérpótlék, illetve az azzal „kombinálható” (és alacsonyabb bérpótlék-fizetési kötelezettséget eredményező) kiadható szabadidő elszámolása kapcsán az Mt. 143. § (6) bekezdése értelmében egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén a rendkívüli munkaidőt ellensúlyozni hivatott szabadidőt vagy heti pihenőnapot „legkésőbb a munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak végéig kell kiadni”. Az Mt.-nek a munkabér védelmével foglalkozó szabályai között található 156. §-a ugyan garanciális szabályként előírja, hogy egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a munkavállalónak (egyenletes) havi alpbér jár, és azt a figyelembe vehető időszak végén az általános munkarend és napi munkaidő alapulvételével kell a ténylegesen teljesített munkaórák tükrében elszámolni (vagyis átlagban heti negyven munkaóra számolható el rendes

munkaidőként, és azon felül minden – szabadidőben időközben ki nem adott – munkaóra rendkívüli munkavégzésként, azaz bérpótlékkal együtt fizetendő), azonban az említett figyelembe vehető hosszabb időszak tekintetében e rendelkezés is az Mt. módosítását megelőző szöveggel maradt hatályban, azaz a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak időtartamával megegyező időszakra utal [Mt. 156. § (2)–(3) bekezdés: „A munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak lejártakor”, illetve „lejártát követően”].

- [82] Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy a Módtv. elfogadását megelőzően a munkavállalóval történő elszámolásra irányadó időszak – vagyis tartalmilag a referencia-időszak – és az adott egyenlőtlen munkaidő-beosztási forma (munkaidőkeret vagy elszámolási időszak) időtartama szükségképpen megegyezett. Ezt azonban az Mt. 94. § (3) bekezdésének és 99. § (7) bekezdésének módosítását követően egy differenciált rendszer váltotta fel. Ebben a rendszerben az esetek egy részében a két időtartam továbbra is fogalmilag egybeesik {4 vagy 6 hónapra a munkáltató által egyoldalúan elrendelt munkaidőkeret esetén [lásd: Mt. 99. § (7) bekezdés a) pont]}, vagy legalábbis a felek megállapodása alapján egybeeshet {az egy évnél nem hosszabb munkaidőkeret alkalmazása esetén [lásd: Mt. 99. § (7) bekezdés b) pont]}. Az esetek egy másik részében azonban (az egy és három év közötti tartamú munkaidőkeretek esetén) a két időszak a heti munkaidő tekintetében a törvény erejénél fogva elválik egymástól.
- [83] A heti munkaidő az Mt. 99. § (2) és (7) bekezdésének együttes értelmezése révén munkaidőkeret alkalmazása során átlagosan 48 óra lehet, az elszámolás viszont a 40 órát meghaladó munkavégzés tekintetében a rendkívüli munkavégzés szabályai szerint kell történjen. Ez azt is jelenti, hogy a törvényi lehetőséget maximálisan kihasználó munkáltató esetén az egy évet meg nem haladó munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállaló legfeljebb egy év eltelte után akár 52×8 óra tekintetében a rendkívüli munkavégzésre irányadó szabályok szerinti magasabb, bérpótlékkal kiegészített munkabérből részesül. Ha viszont a munkáltató nem használja ki a maximális heti munkaidőre vonatkozó szabály adta lehetőséget és a munkaidőkeret végéig szabadidő kiadásával átlagban heti 40 órára „egyenlíti ki” a munkavállaló korábbi magasabb munkaterhelését, az a pihenőidő kiadása szempontjából eleve nem jelenthet alkotmányossági problémát, mivel arra a korábbival megegyező, eddig is alkotmányosnak tekintett időtartamon belül sor kerül.
- [84] Ezzel szemben, ha egy harminchat hónapos munkaidőkeret esetén a munkaidőkeret tartama mint a pihenőidőre és a rendkívüli munkavégzésre vonatkozó elszámolási („quasi” referencia-) időszak és az Mt. 99. § (7) bekezdés b) pontjában írt referencia-időszak elválhatna egymástól, az is előfordulhatna, hogy a háromból két év tekintetében a munkáltató lényegében egész évben heti 48 órában osztja be a munkavállaló munkaidejét anélkül, hogy az érintett két évben az 52×8 óra/év munkaórával rendkívüli munkavégzésként pénzben vagy szabadidőben el kellene számoljon a munkavállalóval, a harmadik évben pedig olyan alacsony óraszámot osztja be számára a munkaidőt, hogy az az év során a munkaidőkeret átlagában kiegyenlíti a korábban pluszban teljesített munkaórákat. A munkavállaló ez esetben – annak ellenére, hogy korábban két éven keresztül akár folyamatosan a törvény által még megengedett maximális terhelés (heti hat általános munkarend szerinti munkanapnak megfelelő munkaóra) mellett dolgozott – bérpótlékban egyáltalán nem részesül a munkaidőkeret végén történő elszámolás során.
- [85] Természetesen a munkaórák tekintetében harminchat hónap átlagában történő számítás esetén is megállapítható lenne az általános munkarendnek megfelelő heti 40 órában történő foglalkoztatás, és a munkavállaló a korábban két teljes éven át munkában töltött pihenőidőt (szabadidőt) is megkaphatná az utolsó évben (esetleg annak is csak a második felében). Ezáltal a munkavállaló a rendkívüli munkavégzésért járó bérpótléktól is eleshetne, és az Alkotmánybíróság szerint az így kiadott pihenőidő a törvényi előírásoknak is legfeljebb formálisan tenne eleget, azonban azok – és az Alaptörvény rendelkezéseinek – céljával, szellemével ellentétessé válna, hiszen az adott esetben évekkal később kiadott pihenőidő az ellentételezett túlmunka tényleges „kipihenésére”, az emberi szervezet ennek kapcsán szükségessé váló regenerálódásának biztosítására nyilvánvalóan nem alkalmas. Ezáltal az említett értelmezés feltehetően már az orvosi értelemben vett egészséget is veszélyeztetné, és ennek okán a XVII. cikk (3) bekezdésében rögzített munkavállalói jog tekintetében sem lehetne arányosnak tekinthető, azonban az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény más említett rendelkezésével együttesen értelmezett pihenéshez való alapvető jognak – annak a lelki egészséggel összefüggő aspektusa tekintetében – az Alkotmánybíróság megítélése szerint egészen biztosan az aránytalan korlátozását jelentené.
- [86] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Módtv. által bevezetett változások, illetve az Mt. ezekkel nem érintett szabályai hatályos szövegének együttes értelmezéséből milyen normatartalom vezethető le. Amennyiben ugyanis azokból kényszerítően következik az olyan tartalom, hogy az akár harminc-

hat hónap időtartamú munkaidőkeret esetén a referencia-időszak hossza és a munkavállalóval történő tényleges elszámolás időpontja olyan értelemben elválnak egymástól, hogy annak alapján lehetőség van a pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés elszámolása tekintetében akár három teljes referencia-időszaknak megfelelő időtartam átlagában számolni, az a fentiek értelmében az ezen eltérést eredményező jogszabályi rendelkezések vizsgálatára történő áttérést, és azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kellene eredményezze az Alkotmánybíróság részéről.

- [87] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban az említett rendelkezések együttes – egymásra tekintettel történő – vizsgálatából többféle lehetséges értelmezés is levezethető. i) A heti munkaidőt legfeljebb egy év, míg a heti pihenőnapokat, illetve a „túlmunkát” legfeljebb három év átlagában kell figyelembe venni. Ez a korábban ismertetett érvek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint az utóbbiak tekintetében olyan hosszú időszakot eredményezne, amelynek tekintetében az indítványozók által hivatkozott alapvető jogok aránytalan korlátozásának lehetőségével szemben az Mt. hatályos rendelkezései nem nyújtanak kellő garanciát. Ebben az esetben előfordulhatna ugyanis, hogy a munkavállaló e rendkívül hosszú időszak tekintetében anyagi kompenzációban az általa teljesített rendkívüli munkavégzés után egyáltalán nem, szabadidőben pedig már csak olyan aránytalanul hosszú idő elteltét követően részesülhetne, amely már az ezzel kapcsolatos szabály garanciális jelentőségét üresíti ki. ii) Az elszámolásnak a korábbi normaszöveggel „tovább élő” egyes rendelkezésekben a (teljes) munkaidőkeret vagy elszámolási időszak tartamához történő rögzítése a módosítások következtében normaértelmezési bizonytalanságot okoz ugyan; ez azonban az Alaptörvény rendelkezéseinek és szellemének megfelelő alkotmányos jogértelmezés révén feloldható. Ez utóbbi értelmezésre az Alkotmánybíróság szerint az alábbi összefüggések mentén lehetőség van.
- [88] A munkaidő beosztása során a heti munkaidőt legfeljebb egy év átlagában változatlanul úgy kell figyelembe venni, hogy az egyrészt egy adott mértéket nem haladhat meg, másrészt pedig az azzal összefüggésben szükségszerűen beosztásra kerülő heti pihenőidő, illetve a rendkívüli munkavégzés vonatkozásában is meg kell történnjen az elszámolás ezen időtartam tekintetében.
- [89] Ez az értelmezés magában foglalja annak feltételezését is, hogy az Mt. érintett rendelkezéseiben a pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés elszámolásának időpontjára vonatkozóan „bent maradt” meghatározás az Mt. 94. és 99. §-ainak módosítását követően már csak abban az esetben esik ténylegesen is egybe a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) tényleges lejártával, ha az nem haladja meg az egy évet. Amennyiben azonban a kollektív megállapodás alapján az egyenlőtlen munkaidő-beosztás tizenkét hónapnál hosszabb időtartamra történik, úgy a referencia-időszak és az egyenlőtlen munkaidő-beosztás teljes időtartama a heti pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása tekintetében ugyanúgy elválnak egymástól, mint a heti munkaidő vonatkozásában, és az elszámolásra ezek tekintetében is az egyéves referencia-időszakot kell alkalmazni. Ez az értelmezés egyben garantálja azt is, hogy a munkaidőkeret (elszámolási időszak) harminchat hónapra történő elrendelésének valóban abban a tekintetben legyen jelentősége, hogy a felek a szerződési szabadságukkal élve kollektív megállapodásban milyen időtartamban látják szükségesnek az egyenlőtlen munkaidő-beosztáshoz kapcsolódóan „kialkudott” egyéb feltételek változatlan tartalommal történő rögzítését, illetve tartják azokat szükségesnek újratárgyalni; mindez pedig ne eredményezzen a munkavállalók pihenéshez, illetve testi és mentális értelemben vett egészséghez való joga tekintetében a korábbiaknál súlyosabb, adott esetben már aránytalanul korlátozást sem.
- [90] Mindezekre tekintettel tehát az Alkotmánybíróság szerint az érintett jogszabályi rendelkezések szövegének – a Módtv.-vel és az Irányelvvvel együttesen történő komplex, az Alaptörvény előírásaira és szellemére is figyelemmel történő értelmezése mellett – az az alkotmányos tartalom tulajdonítható, hogy amennyiben az egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazására az Mt. 94. § (1) és (2) bekezdéseiben vagy annak (3) bekezdésében rögzített szabály alapján ugyan, de tizenkét hónapnál nem hosszabb időtartamban történő meghatározásával kerül sor, akkor az elszámolás(ok) tekintetében az Mt. 106. § (3) bekezdésében, 143. § (6) bekezdésében és 156. § (2)–(3) bekezdéseiben rögzített időpont-meghatározásokra a kizárólagosan textuális értelmezés is elégséges, mert azok változatlanul egybeeshetnek a munkaidőkeret (elszámolási időszak) tényleges időtartamának lejártával. Más a helyzet azonban, ha a munkaidőkeret elrendelésére az Mt. 94. § (3) bekezdése alapján, de tizenkét hónapot meghaladó időtartamra kerül sor, ebben az esetben az említett rendelkezések nyelvtani értelmezése önmagában nem vezet az Alaptörvénynek megfelelő eredményre. Ilyen esetekre nézve tehát a jogalkalmazás nem elégedhet meg pusztán a textuális értelmezéssel, az Mt. komplex rendszerének tartalmi értelmezésére van szükség.

- [91] Az Mt. sem a módosítást megelőzően, sem annak hatálybalépését követően nem tartalmazza a „referencia-időszak” kifejezést, illetve annak fogalom meghatározását, ugyanakkor az Mt. Nagykommentárja is mindvégig következetesen hivatkozik arra mint az elszámolás során irányadó időtartamok kapcsán az Irányelv és az uniós joggyakorlat alapján figyelembe veendő időtartam-előírásra, az egyenlőtlen munkaidő-beosztási formákkal kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozó részeiben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a munkaadók és a munkavállalók között egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén alkalmazandó elszámolások esetén figyelembe vehető időszakok meghatározása tartalmilag ezt az – az Irányelvben a munkavégzéshez kapcsolódó valameny-nyi lényeges garanciális elemmel történő elszámolás tekintetében egységesen rögzített, az Európai Unió tagor-szágaire nézve kötelezően irányadó – időszakot kell hogy jelentse.
- [92] Amíg azonban ez az időszak a fent említettek szerint az egy évnél nem hosszabb egyenlőtlen munkaidő-be-
osztási formák alkalmazása során továbbra is megegyezhet azok tényleges hosszával, az Mt. 94. § (3) bekezdé-
sének megfelelően alkalmazásra kerülő azon esetekben, amikor azok hossza a tizenkét hónapot meghaladja,
a referencia-időszak és a munkaidőkeret (vagy elszámolási időszak) tényleges hossza az Mt. 99. § (7) bekezdés
a) és b) pontjában foglaltakhoz hasonlóan (és azzal megegyező mérték meghatározással) fogalmilag el kell hogy
különljön egymástól. Ezekben az esetekben tehát a szabadidővel és heti pihenőidővel, valamint a rendkívüli
munkavégzéssel történő elszámolás tekintetében is az utóbbi rendelkezés b) pontjában rögzített [az Irányelv
19. cikkében is leghosszabbként még megengedhetőnek tekintett] legfeljebb tizenkét hónapos időtartamot kell
érteni.
- [93] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Mt. hatályos szabályaiban rögzített előírá-
sok – azok részbeni változatlansága és az ennek következtében beálló látszólagos ellentmondás ellenére – nem
zárják ki az Alaptörvénynek megfelelő értelmezés lehetőségét. A fentebb részletesen kifejtett szempontokat
szem előtt tartva, ennek lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [94] Ahol az Mt. rendelkezései a munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállaló heti pihenőidejének kiadása, to-
vábbá az általa teljesített rendkívüli munkavégzés (annak pénzben, illetve részben vagy egészben szabadidő-
ben történő megváltásával teljesített) elszámolása kapcsán a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak átlagá-
ban történő, azok lejártakor vagy azt követően esedékes elszámolási kötelezettséget említ [106. § (3) bekezdés,
143. § (6) bekezdés, 156. § (2)–(3) bekezdés], ott ezen fordulatok helyes értelmezése, hogy azok a heti munka-
idő átlagban történő figyelembevételére vonatkozó előírásokhoz hasonlóan kizárólag az Mt. 99. § (7) bekezdés
a) pontjában rögzített esetekben, vagyis az Mt. 94. § (1) és (2) bekezdése alapján alkalmazott 4, illetve 6 hóna-
pos munkaidőkeret; továbbá az Mt. 94. §-ának a 99. § (7) bekezdés b) pontja által érintett (3) bekezdése alapján
megállapított azon egyenlőtlen munkaidő-beosztási formák tekintetében értelmezendők textuálisan, amelyek
időtartama nem haladja meg a tizenkét hónapot. Ilyen időtartamú egyenlőtlen munkaidő-beosztási formák al-
kalmazása esetén nem sérti az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdését, ha az átlagban történő elszámolás
a heti munkaidő, a pihenőidő és a rendkívüli munkavégzés tekintetében egyaránt, azok teljes időtartamán
alapul.
- [95] Ha azonban a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) alkalmazására az Mt. 2019. január 1. napjától ha-
tályos 94. § (3) bekezdése alapján kerül sor, és az a kollektív megállapodásban foglaltak értelmében meghalad-
ja az egyéves időtartamot, az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény,
hogy a heti pihenőidő és a munkavállaló által teljesített rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása
tekintetében – a munkavállaló által teljesített heti munkaidő elszámolására vonatkozó szabályhoz hasonlóan –
az Mt. 99. § (7) bekezdés b) pontjában rögzített tizenkét hónapos időtartamot (referencia-időszak), nem pedig
az adott egyenlőtlen munkaidő-beosztási forma teljes időtartamát kell figyelembe venni.
- [96] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az értelmezési bizonytalanságok megszüntetése érdekében, a tö-
retlen gyakorlatának megfelelően a norma és a jogrendszer egészének kímélete jegyében, az Abtv. 46. § (3) be-
kezdése alapján hivatalból eljárva, a rendelkező rész 2. pontjában rögzített alkotmányos követelményt állapítot-
ta meg.
- [97] 3.5. Az indítványozók a munkaidőkeret maximális időtartamának a Módtv. által történő megemelését eredmé-
nyező szabályok mellett a munkáltató által elrendelhető rendkívüli munkavégzés éves felső határának a mun-
kavállaló és a munkáltató előzetes írásbeli megállapodásán alapuló rendkívüli munkavégzés (önként vállalt túl-
munka) lehetővé tételével történő megemelésére vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenességének
megállapítását és megsemmisítését is kérték az Alkotmánybíróságtól.

- [98] Az Mt. indítványozók által támadott 109. § (2) bekezdése és 135. § (3) bekezdése alapján 2019. január 1-jétől naptári évenként már nem kétszázötven, illetve kollektív szerződés rendelkezése alapján háromszáz óra rendkívüli munkaidő elrendelésére van lehetőség, mint a szabályváltozások hatálybalépését megelőzően. A Módtv. ugyanis a rendkívüli munkavégzéssel kapcsolatos rendelkezések módosításával, az önként vállalt túlmunka fogalmának bevezetésével lehetővé tette, hogy a felek erre vonatkozó előzetes írásbeli megállapodása alapján az éves, legfeljebb kétszázötven órányi elrendelhető rendkívüli munkavégzésen felül további százötven; a háromszáz óra rendkívüli munkaidő elrendelését lehetővé tevő kollektív szerződéssel rendelkező munkahely esetén pedig további száz óra (vagyis mindkét esetben egyaránt összesen évi négyszáz óra) rendkívüli munkaidő legyen elrendelhető a munkáltató által. A munkavállaló az ezt előzetesen rögzítő írásbeli megállapodást a naptári év végére mondhatja fel. A jogalkotó a munkavállalók pihenő idejét jelentős mértékben érintő változtatáshoz az Mt. 66. § (3) bekezdés *b*) pontjának módosításában azt a törvényi szinten rögzített garanciális előírást társította, miszerint ezen megállapodás munkavállaló általi felmondása nem szolgálhat a munkáltató felmondásának indokául.
- [99] Az indítványozók álláspontja szerint az önként vállalt túlmunka lehetőségének bevezetésével a rendkívüli munkavégzés mértékében lehetővé vált jelentős mértékű emelkedés az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében rögzített munkavállalói jogok aránytalan (és egyben szükségtelen) korlátozásának minősül. Érvelésük szerint a jogkorlátozás lehetőségét az említett garanciális előírás azért nem tudja kellőképpen ellensúlyozni, mivel az csak a már megkötött megállapodások naptári év végére történő felmondása esetére biztosít a munkavállalók számára felmondási védelmet, azonban véleményük szerint azok nem részesülnek felmondási védelemben akkor, ha ilyen – a munkajogi jogviszonyok aszimmetrikus jellegéből adódóan csak látszólag önkéntes – megállapodást egyáltalán nem kívánnak megkötöni.
- [100] A fenti indítványozói érvelések kapcsán az Alkotmánybíróság hasonlóan a munkaidőkeret kapcsán már kifejtettekhez, az önként vállalt túlmunkára vonatkozó módosítás tekintetében is fokozott – garanciális – jelentőséget tulajdonított a felek együttműködésének és a megállapodás önkéntességének. Megállapította, hogy a munkavállalók a beleegyezésük nélkül a korábbi szabályokhoz képest a rendkívüli munkavégzéssel érintett órák számában sem kerülhetnek a módosítás előttinél az Alaptörvény XVII. cikk (3)–(4) bekezdésében rögzített jogaik tekintetében hátrányosabb helyzetbe. Ha pedig ehhez önként hozzájárulnak, és vagy egyénileg, vagy kollektív megállapodás alapján a törvény által eredetileg is lehetővé tett mértéken túlmenően további százötven, illetve száz óra munkavégzésre – feltehetően valamely többletjogosultság érdekében – kötelezettséget vállalnak a munkáltatóval szemben, az alapvetően a szerződési szabadság [M] cikk], illetve a XVII. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt – alkotmányosan elfogadható – együttműködés keretében értékelendő kérdés.
- [101] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a tekintetben kellett állást foglalnia, hogy megalapozott-e az indítványozók azzal kapcsolatos érvelése, hogy a felek közötti eleve aszimmetrikus jogviszony okán az „önkéntesség” és az „együttműködés” fogalmi kiüresíthetők-e a munkáltatók által, illetve hogy az „erőfölényes helyzettel” való esetleges munkaadói visszaélésre irányuló kísérlettel szemben a munkavállalók valóban eszköztelennek tekinthetők-e. Amennyiben ez megállapítható, úgy a támadott szabály az ennek megakadályozására szolgáló garanciák hiánya okán – a munkaterhek potenciális, jelentős mértékű megnövekedése miatt – alaptörvény-ellenesnek minősülhet.
- [102] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy az indítványozók által a munkavállalók felmondási védelmével, illetve annak hiányos és garanciális szempontból elégtelen voltával kapcsolatos érveivel összefüggésben emlékeztessen a joggal való visszaélés tilalmának és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének munkajogban is megjelenő érvényesülési kényszerére. Ennek megfelelően, bár a felmondási védelem a törvényben külön is nevesítetten valóban csak a már megkötött, az önként vállalt túlmunkára vonatkozó írásbeli megállapodás munkavállaló által, a naptári év végére történő felmondása esetére került rögzítésre, az Mt. „Általános magatartási követelmények” fejezetében általános érvennyel rögzített fenti alapelvekre (Mt. 6–7. §), valamint az Mt.-ben a munkáltató – akár ezen alapelvek megsértése okán is megállapítható – jogellenes magatartásának jogkövetkezményeire (pl. Mt. 29–30. §, 82–83. §), illetve az azokhoz kapcsolódó bírósági joggyakorlatra tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a munkáltató a jelenleg hatályos szabályok alapján sem szüntetheti meg egyetlen munkavállaló munkaviszonyát sem pusztán arra tekintettel, hogy az Mt. támadott rendelkezéseiben rögzített önként vállalt túlmunkára irányuló megállapodást nem kívánja a munkáltatóval megkötöni. Ez olyan, éppen a munkajogi jogviszonyok indítványozók által is hivatkozott aszimmetrikus jellegéből adódó, a munkavállalók jogaival összefüggő, garanciális tartalmú alkotmányos elvárás, amely már az Mt. módosítása előtt hatályos előírásokból is következett, illetve azok alapján is érvényesíthető

volt; és amelynek tekintetében a Módtv. szintén nem tartalmazott a munkavállalókra nézve kedvezőtlen tartalmú változtatásokat. Ezek alapján – bár az Alkotmánybíróság ismételten emlékeztet rá, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések kapcsán nem az azokkal való esetleges visszaélések lehetőségéből, hanem azok rendeltetészerű gyakorlásából kiindulva szükséges a vizsgálatát lefolytatnia – a jelen ügyben hivatkozott összefüggések tekintetében megállapítható volt, hogy az Mt. és általában véve a munkajog rendszere az indítványozók által jelzett esetleges visszaélésekkel szemben megfelelő védelmet, illetve jogorvoslati rendszert biztosít a munkavállalók számára.

- [103] Az önként vállalt túlmunka lehetőségének bevezetésével a rendkívüli munkavégzés éves óraszámának megemelt konkrét mértékével (400 óra) kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen mértékű – sőt ezt akár meg is haladó – rendkívüli munkavégzés Magyarországon a munka világában korábban sem volt ismeretlen. Az Alkotmánybíróság korábban például az egészségügyben dolgozó, ügyeleti, készenléti feladatok ellátásában részt vevő közalkalmazottak tekintetében már alkotmányosnak találta azt a törvényi előírást, amely alapján az ilyen munkakörökben foglalkoztatottak esetében az elrendelhető rendkívüli munkavégzés éves felső határa – kollektív szerződés rendelkezése alapján – naptári évenként legfeljebb négyszáz óra lehetett [lásd: a jelen ügyben általános összefüggésekben már hivatkozott 72/2006. (XII. 15.) AB határozat]. A 70/2009. (VI. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság szintén nem találta alkotmányellenesnek a Hjt. korábban hatályos azon rendelkezését, amelynek értelmében az elrendelhető túlszolgálat tartama naptári évenként 300 óra lehetett, és amely a törvény alapján miniszter által kiadott rendelkezéssel további 50%-kal növelhető volt (450 óra). Azzal együtt, hogy az említett döntésekben speciális jogviszonyban és munkakörökben foglalkoztatottak tekintetében elrendelhető rendkívüli munkavégzés képezte a vizsgálat tárgyát, annyi megállapítható volt, hogy a jelen ügyben érintettel azonos vagy azt meghaladó mértékű rendkívüli munkavégzések tekintetében sem tartotta az Alkotmánybíróság önmagában a mérték alapján az egészséges munkavégzéshez vagy éppen a pihenéshez való joggal ellentétesnek, és ezen keresztül az egészséghez való jogot sértőnek a támadott törvényi előírásokat. Az Alkotmánybíróság hivatalos tudomására nem jutottak olyan, az orvostudomány által kétséget kizáróan megállapított bizonyítékok, amelyek az ilyen mértékű éves rendkívüli munkavégzés tekintetében annak egészségkárosító voltát állapították volna meg, és ilyen tényekre az indítványozók sem hivatkoztak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak az ilyen mértékű munkavállalói terhelés alkotmányjogi megítélésével kapcsolatos korábbi álláspontjának megváltoztatását.
- [104] Mindezek alapján összességében a jelen ügyben is megállapítható volt, hogy a törvényben a rendkívüli munkavégzés tekintetében megengedhetőnek tartott éves mérték önmagában nem jelenti az indítványozók által hivatkozott alapjogok sérelmét; a korábban lehetséges mértékhez képest történő emelkedést (illetve annak lehetőségét) az önkéntesség előírása mint garanciális tartalmú előírás kellőképpen ellensúlyozza; a munkaadók esetleges visszaélésszerű joggyakorlásra irányuló törekvéseivel szemben pedig a munkajog rendszere megfelelő jogi eszközöket biztosít a munkavállalók számára. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a rendkívüli munkavégzés éves mértékének az önként vállalt túlmunka bevezetésén keresztül történő megemelésének lehetőségét tartalmazó rendelkezések Alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló elemében is elutasította.

V.

- [105] Az indítványozók a munkaidőkeret lehetséges időtartamának megemelése kapcsán előadták, hogy az véleményük szerint (részben) azért is sérti az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdését, mert a jogalkotó az ezekben rögzített alapvető jogok indítványozók szerint megvalósuló korlátozásához nem kapcsolt azt megfelelően ellensúlyozó alkotmányos jelentőségű garanciákat. Ezzel összefüggésben kifejtették egyebek mellett azt is, hogy az akár harminchat hónapos munkaidőkeretre is megköthető kollektív megállapodás nem tekinthető ilyennek, aminek oka elsődlegesen az, hogy az Mt. 94. § (4) bekezdése értelmében „(4) A kollektív szerződés felmondása vagy megszűnése a már elrendelt munkaidőkeret alapján történő foglalkoztatást nem érinti.” Erre tekintettel álláspontjuk szerint könnyen előfordulhat, hogy a munkaadó a munkavállalókkal (azok érdekképviselőivel) történő kollektív megállapodást megköti, a harminchat havi munkaidőkeret rögzítését követően azonban a minimális hat [helyesen: kilenc] hónap elteltét követően felmondja a kollektív szerződést. Ebben az esetben álláspontjuk szerint a hosszabb munkaidőkeretet kompenzálni hivatott (kollektív szerződésben megállapított) garanciális előírások a továbbiakban nem érvényesülnek, azonban az enélkül is gazdasági erőfölényben lévő munkáltató a hosszabb munkaidőkeret alkalmazásából adódó előnyöket még több mint két éven keresztül

változatlanul élvezheti. Mindezekre tekintettel az indítványozók szerint a kollektív megállapodáshoz kötöttség – annak felmondhatósága okán – nem minősül olyan többletgaranciának, ami a korábbiakhoz képest szigorúbb korlátozást megfelelően ellensúlyozni tudná.

- [106] Az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának IV/3.2. pontjában (Indokolás [49] és köv.) arra az álláspontra jutott, hogy az indítványozók által támadott törvénymódosítás – vagyis az Mt. 94. § (3) bekezdésének módosítása – a munkavállalók indítványban hivatkozott alapvető jogait az indítványozók által kifejtett összefüggésben (azaz elsődlegesen a testi egészséghez való jog érvényesülése kapcsán) annak ellenére, hogy fontos időtartambeli változást vezetett be, nem korlátozta a korábbi meghaladó mértékben, mivel egyrészt a kollektív megállapodáshoz kötöttség okán sem a korábban megengedettnél hosszabb harminchat hónapos maximális időtartam alkalmazása, sem pedig maga a munkaidőkeretre vonatkozó megállapodás megkötése nem kötelező; másrészt pedig amennyiben mégis sor kerül a már korábban is lehetséges egyévesnél hosszabb időtartammal munkaidőkeret megállapítására, az az Mt. 99. § (7) bekezdésének garanciális tartalommal történt kapcsolódó módosítása révén – rendeltetésszerű joggyakorlás esetén – leginkább a felek szerződési szabadságával, nem pedig a munkavállalók egészséghez és pihenéshez való jogával hozható összefüggésbe.
- [107] Miközben az Mt. 94. §-a megsemmisíteni kért (3) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság nem tárt fel alaptörvény-ellenességet, azt is megállapította, hogy az indítványozók érvelése alapján ugyanezen §-nak az indítványban önállóan nem támadott (4) bekezdése vethet fel alkotmányossági aggályokat. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Mt. 94. § (4) bekezdésében foglalt szabály alkalmas-e arra, hogy a hosszabb időtartamú munkaidőkeretek alkalmazhatósága szempontjából az egyik legfontosabb garanciális elemnek tekinthető feltétel, vagyis a kollektív megállapodáshoz kötöttség jelentőségét lerontsa.
- [108] A kollektív szerződésekre vonatkozó szabályokat az Mt. a XXII. fejezetben rögzíti. Ezek alapján kollektív szerződést köthet a munkáltató, illetve a tagok felhatalmazásával rendelkező munkáltatói érdekképviselői szervezet, valamint a (reprezentatív) szakszervezet vagy szakszervezetei szövetség [Mt. 276. § (1)–(4) bekezdés]. A munkáltató egy kollektív szerződést köthet [Mt. 276. § (5) bekezdés], a kollektív szerződés megkötésére tett ajánlat tárgyalását (de csak azt) a felek nem utasíthatják vissza [Mt. 276. § (7) bekezdés]. A kollektív szerződés valamennyi olyan, a munkaviszonyból származó vagy azzal kapcsolatos jogot és kötelezettséget, valamint a feleknek a kollektív szerződés megkötésével, teljesítésével, megszüntetésével, jogaik gyakorlásával, kötelezettségeik teljesítésével kapcsolatos magatartását szabályozhatja, amelyektől való eltérést külön rendelkezés nem tilalmaz [Mt. 277. § (1)–(3) bekezdés]; azt írásba kell foglalni (Mt. 278. §), hatálya pedig valamennyi, a munkáltatóval munkaviszonyban álló munkavállalóra kiterjed [Mt. 279. § (3) bekezdés]. A kollektív szerződés a kihirdetéssel lép hatályba [Mt. 279. § (5) bekezdés].
- [109] Az Mt. korábban említett 94. § (4) bekezdése értelmében a már elrendelt munkaidőkeret alapján történő foglalkoztatást tehát a kollektív szerződés felmondása vagy megszűnése nem érinti.
- [110] A kollektív szerződés megszűnhet: i) felmondással, ii) határozott időre kötött kollektív szerződés a határozott idő lejártával, illetve iii) hatályát veszti az Mt. 281. §-ában szabályozott esetekben [pl. a munkáltató, a munkáltatói érdekképviselői szervezet vagy a szakszervezet (szakszervezeti szövetség) jogutód nélküli megszűnése esetén stb.]. Az indítványozók által hivatkozott felmondásra a felek részéről három hónapos felmondási idővel, leghamarabb a kollektív szerződés megkötésétől számított hat hónap elteltével kerülhet sor [Mt. 280. § (1)–(2) bekezdés].
- [111] A kollektív szerződések lehetséges tartalma tehát rendkívül szerteágazó lehet. Azok munkaidőkeret alkalmazására vonatkozóan is tartalmazhatnak megállapodást, azonban nem szükségszerű – sőt mivel egy munkáltató a törvény értelmében csak egy kollektív szerződést köthet, nem is életszerű –, hogy annak tartalma kizárólag a munkaidőkeret elrendelésével összefüggő rendelkezéseket tartsa magában. Ennek megfelelően annak esetleges felmondására – függetlenül attól, hogy az melyik fél részéről történik – sem feltétlenül a munkaidőkerettel összefüggésben kerül sor. Ez a megszűnés egyéb, a törvényben szintén szabályozott eseteire különösképpen igaz: aligha hozható a már elrendelt munkaidőkerettel összefüggésbe az az eset, ha például a munkavállalói szakszervezet (több szakszervezet által kötött megállapodás esetén valamennyi szakszervezet szakszervezeti szövetség által kötött kollektív szerződés esetén pedig a szakszervezeti szövetség) jogutód nélkül megszűnik; vagy a szakszervezet (szakszervezeti szövetség) a taglétszám csökkenése okán már nem felel meg a reprezentativitással összefüggő, a kollektív szerződés megkötésére vonatkozó jogosultságra irányadó előírásnak [Mt. 281. § (1)–(4) bekezdés].
- [112] Gazdasági (gazdálkodási) szempontból a munkaidőkeret által hosszabb távra, nagyobb rugalmasság biztosítása mellett lehetővé tett munkaidő-beosztás lényege és egyben előnye is mindkét fél részéről a nagyobb időtartamra

történő tervezhetőség, kiszámíthatóság. Ebben a tekintetben az anyagi érdekek az egészségügyi és szociális érdekekkel éppen ellentétes hatásúak. Előbbiek tekintetében az a kedvezőbb, ha a ténylegesen teljesítendő munkaidő minél hosszabb távon osztható be az általános szabályoktól eltérő, bizonyos időszakokban azokat akár nagyobb mértékben is túllépő mértékben, miközben az aktuális munkamennyiségtől függetlenül a munkáltatónak azonos (egyenletes) bérköltsége, a munkavállalónak pedig azonos (egyenletes) bérbevétele keletkezik. A munkavállalók testi és lelki egészségével, szociális értelemben vett jólétével összefüggésbe hozható pihenőidő tekintetében pedig az a kedvezőbb, ha erre lehetőleg nem nyílik túlságosan hosszú időtartam tekintetében lehetőség. Annak ellenére tehát, hogy a két ellentétes érdek szükségképpen kompromisszumot igényel abban a tekintetben a jogi szabályozástól, hogy az egyenlőtlen munkaidő-beosztást milyen feltételek mellett és milyen időtartamra teszi lehetővé – az alkotmányossági vizsgálat tárgya pedig ezek elfogadhatósága lehet –, a kollektív megállapodásokon (a kötelező törvényi előírásokon túlmutató, adott esetben többletgaranciákat rögzítő szerződéses akarat) alapuló munkaidőkeret mindenképpen egy hosszabb időszakot fed le; ez az elsődleges funkciója. Ez teszi lehetővé, hogy a felek hosszabb távra tervezzenek, kötelezettségeket vállaljanak, hosszabb távú, ütemezett szerződéseket kössenek (a munkáltatók a gazdasági élet, a termelés más szereplőivel, a munkavállalók pedig a hétköznapi élet különböző területein).

- [113] Mindezekre tekintettel nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az a törekvés, hogy a kollektív szerződés megszűnése – amelyre tehát adott esetben nem is a munkaidőkerettel összefüggésbe hozható okból kerül sor – a már elrendelt munkaidőkeret alapján történő foglalkoztatást (és a felek által arra tekintettel vállalt egyéb kötelezettségeket) ne érintse. A fenti szempontok olyan célkitűzéseknek tekinthetők, amelyek az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányosan elfogadható indokálul szolgálnak ilyen törvényi előírás megfogalmazásának (szükségesség).
- [114] Ugyanakkor fokozott jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a kollektív szerződés megszűnése ne eredményezhesse a munkavállalók érdekeit szolgáló garanciális tartalom kiüresítését. Miközben a kollektív szerződésnek a munkavállalói oldal által történő felmondása az ő érdekkörükben felmerülő jogi aktus, amely tekintetében mérlegelhetik, hogy az a számukra a korábbi megállapodásban biztosított garanciák további érvényesülésére milyen hatással lehet, ugyanez a munkáltatói felmondásról nem mondható el. Tekintettel azonban arra, hogy a hosszabb tartamú munkaidőkeret alkalmazhatósága vonatkozásában éppen a kollektív szerződés és az abban való széles körű szerződési szabadság alapján „kialkudott” kedvezmények léte jelenti az egyik legfontosabb alkotmányos garanciát, az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében rögzített alapjogok, illetve az Alaptörvény azokkal összefüggésbe hozható más rendelkezéseinek érvényesülése szempontjából nem engedhető meg olyan jogi szabályozás, amely ezen garanciák kiüresítésére alkalmas lehet. Erre a jogalkotónak is figyelemmel kell lennie.
- [115] A Módtv. hatálybalépését megelőzően a kollektív megállapodáson alapuló munkaidőkeret lehetséges leghosszabb időtartama tizenkét hónap volt. Mivel az Mt.-nek a kollektív szerződés megszűnésére vonatkozó szabályai az ismertetettek szerint legalább kilenc hónapos „moratóriumot” garantálnak, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a korábbi jogszabályi környezetben a maximálisan „fennmaradó” három hónap – annál is inkább, mivel egy korábban munkaidőkeret alkalmazásával hosszabb időtartamra megszervezett működésről (termelésről, munkavégzésről) történő átállás rendkívül bonyolult feladat is lehet – nem volt a munkavállalói jogok esetleges korlátozása szempontjából aránytalanul hosszú időnek tekinthető. Ugyanez azonban a harminchat hónapos munkaidőkeret esetén „fennmaradó” akár huszonhét hónap tekintetében nem mondható el.
- [116] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján hivatalból jogalkotói mulasztást állapíthat meg, ha a vizsgálat során arra a következtetésre jut, hogy a (2) bekezdés c) pontja szerint a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Mulasztás megállapítását eredményezi, ha az alapjogok érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak.
- [117] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme „az állam elsőrendű kötelezettsége”. E kötelezettség nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését {vö. 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]}.
- [118] A kollektív szerződés alapján megállapítható munkaidőkeret legnagyobb megengedhető mértékének tizenkettőtől harminchat hónapra történő megemeléséhez a jogalkotó nem kapcsolt olyan szabályt, amely a kollektív

szerződésben megállapított hosszabb tartamú, annak megszűnése esetén is tovább alkalmazandó munkaidőkeret tekintetében a megállapodás munkáltató általi felmondása esetére is garantálná, hogy ne csupán a munkaidőkeretben történő foglalkoztatás kerüljön a továbbiakban is alkalmazásra, hanem a munkavállalók számára a kollektív szerződésben azzal összefüggésben korábban biztosított garanciák is változatlanul érvényesüljenek. Mivel a munkaidőkeret jogi természetéből az következik, hogy legalábbis egyes rövidebb időszakok tekintetében a munkavállalók hátrányára eltérést enged az Mt.-nek az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéseinek érvényesülését biztosítani hivatott előírásaitól (amennyiben ezek a későbbiekben, egy hosszabb időszak tekintetében kiegyenlítésre, kompenzálásra kerülnek a munkaadó által), az erre vonatkozó törvényi szabályozás egyik legfontosabb (garanciális tartalmú) eleme az Alkotmánybíróság megítélése szerint pedig éppen a kollektív megállapodáshoz kötöttség, a szabályozásban megjelenő alapjogi korlátozás korábban megállapított arányossága „elveszne”, ha a munkáltató egyoldalú aktussal, tetszés szerint szabadulhatna a megállapodás megkötése érdekében korábban vállalt kötelezettségektől, miközben az abból származó előnyöket a törvény előírása alapján még akár évekig élvezheti. Ez nem csak a XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében a munkavállalók számára biztosított alapvető jogok, de egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és jogbiztonság követelményének, illetve a harminchat hónapra lehetővé tett munkaidőkeret alkalmazására vonatkozó szabály alkotmányossága körében már értékelt szerződési szabadság {M} cikk; vö. pl. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [21]–[25] és [36]–[41]}, továbbá a munkaadók és a munkavállalók együttműködési kötelezettségei és jogai tekintetében előírásokat tartalmazó XVII. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét is eredményezné.

- [119] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos [Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pont]. Erre tekintettel az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján, hivatalból eljárva a jogalkotó által a rendelkező rész 3. pontjában foglaltak szerinti mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállását állapította meg, és felhívta a mulasztást elkövető Országgyűlést, hogy a jogalkotói kötelezettségének 2021. július 31-ig tegyen eleget.
- [120] Az Alkotmánybíróság a döntést az Abtv. 47. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 2. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva hozta meg.

VI.

- [121] Az Alkotmánybíróság az ügy jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelte e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2021. április 27.

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
előadó 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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/83/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 97. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2021. (V. 27.) AB HATÁROZATA

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 590. § (5) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Handó Tünde, 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 – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 590. § (5) bekezdésében nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében a felülbírálat kiterjesztésének a lehetőségét.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. január hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Nyíregyházi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 3.Bf.225/2020. szám alatt folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 590. § (5) bekezdés a) pont „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának a kizárása iránt.
- [2] A konkrét ügy előzményeit érintően az indítványozó előadta, hogy a Nyíregyházi Járásbíróság 2020. február 25-én kihirdetett 8.B.576/2018/41. számú ítéletével a vádlottat bűnösnek mondta ki segítségnyújtás elmulasztásának büntetében [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 166. § (1) és (3) bekezdés], közúti baleset okozásának vétségében [Btk. 235. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pontja], kábítószer birtoklásának vétségében [Btk. 178. § (1) és (6) bekezdés], valamint csalás vétségében [Btk. 373. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pontja]. Ezért a járásbíróság halmazati büntetésül 1 év 6 hónapi börtönbüntetésre és 3 évi közúti járművezetéstől eltiltás büntetésre ítélte, egyúttal a szabadságvesztés végrehajtását 4 évi próbaidőre felfüggesztette.
- [3] Az elsőfokú ítélet ellen a Be. 583. § (3) bekezdésére, 584. § (3) bekezdésére és 590. § (3) bekezdésére történő figyelmeztetés után az ügyészség a börtönbüntetés és a közúti járművezetéstől eltiltás büntetés tartamának súlyosítása és közügyektől eltiltás mellékbüntetés alkalmazása, míg a védő a közúti járművezetéstől eltiltás büntetés tartamának csökkentése céljából jelentett be fellebbezést.
- [4] Az ügyészség a fellebbezéshez utóbb megjegyzést fűzött, amelyben kifejtette, hogy a bíróság eljárási szabályt sértett. A 2018. december 13-án megtartott tárgyalásról felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint ugyanis a vádlottat a bíróság a kihallgatása előtt nem figyelmeztette a Be. 185. § (1) bekezdésében írtakra, továbbá nem oktatta ki a beismerő nyilatkozat természetéről és annak jogkövetkezményeiről. Így a Be. 504. § (2) bekezdés a) pontjában írt törvényi feltétel hiányában hozott a bíróság végzést a beismerő vallomás elfogadásáról, ezt követően

pedig a Be. 521. § (1) bekezdésében írtakat megsértve vette fel a bizonyítást. Ezek, a Be. 609. § (2) bekezdés a) és e) pontjai értelmében relatívnak tekintendő eljárási szabálysértések azonban a Be. 590. § (3) bekezdésében és az (5) bekezdés a) pontjában írtakra tekintettel kívül esnek a felülbírálat körén, így nem eredményezhetik az ítélet hatályon kívül helyezését.

- [5] Az indítvány szerint a törvényszéknek a fellebbezések vizsgálatát a Be. 590. § (3) bekezdése által előírt felülbírálati korlátra tekintettel kell elvégeznie. Ezért a Be. 583. § (3) bekezdésére alapított fellebbezések alapján a járásbíróság ítéletének a büntetés kiszabására vonatkozó rendelkezéseit és az ítélet indokolásának azzal kapcsolatos részét bírálhatná felül. A korlátozott körű felülbírálat ellenére ugyanakkor a törvényszéknek a Be. 590. § (5) bekezdése szerinti kivételeket is szem előtt kell tartania. Ennek következtében pedig a törvényszék az elsőfokú bírósági eljárás szabályainak a megtartását is vizsgálta, amelynek eredményeként azt állapította meg, hogy az elsőfokú eljárás során egyéb, a másodfokú eljárásban nem orvosolható eljárási szabálysértések történtek, amelyek lényeges hatással voltak az eljárás lefolytatására és a bűnösség megállapítására is. Ennek ellenére a törvényszéknek nincs törvényes lehetősége a járásbíróság ítéletének hatályon kívül helyezésére az alábbiak miatt.
- [6] A Be. kifogásolt 590. § (5) bekezdés a) pontja értelmében a másodfokú bíróságnak az elsőfokú bírósági eljárás felülbírálata során azon eljárási szabályok megtartását kell vizsgálnia, amelyek megsértése esetén a Be. 607. § (1) bekezdése vagy a 608. § (1) bekezdése alapján az ítéletet hatályon kívül kell helyezni. Az indítványozó bíróság szerint ugyanakkor a konkrét ügyben a Be. 609. § (1) bekezdésében körülírt eljárási szabálysértések valósultak meg. Ezen szabálysértések körében az indítvány nevesítette, hogy a Be. 868. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a Be. 499. § (2) bekezdése által kötelező jelleggel előírt előkészítő ülés megtartása nem lett volna mellőzhető, hogy a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatának az elfogadására, a vádlott kihallgatására és a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának feltételeire vonatkozó rendelkezések figyelmen kívül hagyásával került sor, továbbá azt is, hogy a járásbíróság a vádirati tényállás megalapozottságára és a bűnösség kérdésére vonatkozó bizonyítást vett fel, holott erre a Be. 521. § (1) bekezdése szerint a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadása esetén nincs lehetőség. Végül az indítványozó bíróság rámutatott, hogy a járásbíróság ítéletének indokolása az iratok tartalmával ellentétesen utal arra, mintha a vádlott valamennyi olyan bűncselekményben beismerte volna a bűnösségét, amelyek miatt vádat emeltek ellene. Ezért a járásbíróság ítéletének indokolása sem felel meg a bírósági határozat, illetve a bűnösséget megállapító ítélet indokolására vonatkozó törvényi követelményeknek.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint ezen eljárási szabálysértésekre tekintettel teljes körű felülbírálat esetén a törvényszéknek hatályon kívül kellene helyeznie a járásbíróság ítéletét. A Be. 590. § (3) bekezdésében foglalt szabályozás ugyanakkor a Be. 583. § (3) bekezdése alapján bejelentett fellebbezés esetén csupán az elsőfokú ítélet korlátozott körű felülbírálatát teszi lehetővé a másodfokú bíróság számára. Így a másodfokú bíróságnak eljáró indítványozó a konkrét ítéletnek is csak a fellebbezéssel sérelmezett rendelkezését, illetve részét bírálhatja felül.
- [8] Az indítványozó utalt rá, hogy a – Be. 607. § (1) bekezdése vagy 608. § (1) bekezdése szerinti – feltétlen hatályon kívül helyezéshez vezető eljárási szabálysértések esetleges megvalósulásának a megállapításához értelemszerűen teljesszerűen vizsgálnia kellett az elsőfokú bírósági eljárás lefolytatásának törvényességét. Annak során pedig szükségképpen észlelte az olyan eljárási szabálysértéseket is, amelyek lényeges hatással voltak az eljárás lefolytatására, a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, a büntetés kiszabására, illetve az intézkedés alkalmazására. Ezek azonban a Be. 609. § (1) bekezdése által meghatározott szabálysértések körébe esnek, így a felülbírálat korlátozottsága miatt nem eredményeznék az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését.
- [9] A hatályos szabályozás tehát az ilyen, nyilvánvalóan törvénysértő eljárás alapján meghozott elsőfokú ítélet érdemi felülvizsgálatára kényszeríti az indítványozót mint másodfokú bíróságot azáltal, hogy nem teszi lehetővé a felülbírálat kiterjesztését és az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Ez pedig az indítványozó szerint elmentés a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelményekkel.
- [10] Az indítványozó hivatkozása értelmében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványa az ügyek tisztességes tárgyaláson történő elbírálásához való jog. Az indítványozó szerint a tisztességes eljárás és azáltal a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alkotmányos jog érvényesülésének minimumát az eljárási szabályok maradéktalan betartása jelenti, amit a jogalkotónak olyan rendelkezésekkel kell garantálnia, amelyek lehetővé teszik a jogalkalmazói hibák kiküszöbölését. Ennek eszköze az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog és ahhoz igazodóan a büntetőeljárásban a felülbírálati jogkör Alaptörvénnyel összhangban álló szabályozása.

- [11] Az indítványozó bíróság kifejezetten utalt rá, hogy nem a korlátozott körű felülbírálat előírását, hanem az az alóli kivételt jelentő rendelkezés azon következtetlenségét tartja aggályosnak, amely azonos alapjogi sérelmet eredményező eljárási szabálysértések esetén eltérő eljárásjogi konzekvencia levonását írja elő a bíróság számára. Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással kifejtette, hogy a jogalkotótól elvárható olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával az alkotmányos jogokat ért jogsérelem világosan, azaz hatékonyan orvosolhatóvá válik. A Be. 590. § (1) bekezdés a) pontjának hatályos szövege ugyanakkor akadályát jelenti ennek a hatékony jogorvoslásnak. A kifogásolt jogszabályhely az indítványozó szerint csak *contra legem* jogértelmezés eredményeként lenne az Alaptörvénnyel összhangba hozható, ezért tartotta szükségesnek, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapítása és a kifogásolt szövegrész megsemmisítése érdekében az Alkotmánybírósághoz forduljon.
- [12] Ezen kötelezettségét az indítványozó szerint nem befolyásolta, hogy a Be. 608. §-át a jogalkotó a büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 223. § (1) bekezdésével – 2021. január 1-jei hatállyal – kiegészítette. Ezen rendelkezés értelmében a másodfokú bíróság nem ügydöntő végzésével hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja abban az esetben is, ha az elsőfokú bíróság a bűnösséget beismerő nyilatkozatot a Be. 504. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek hiányában fogadta el, vagy az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el a vádirati tényállástól.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

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

„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.”

- [15] 2. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„590. § (5) A másodfokú bíróság a (3) és a (4) bekezdésben meghatározott esetben az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében is felülbírálja

a) az elsőfokú bírósági eljárást és ennek során vizsgálja azon eljárási szabályok megtartását, amelyek megsértése esetén a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján az ítéletet hatályon kívül kell helyezni, [...]”

III.

- [16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [18] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze alap-

törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] megfelel-e.

- [19] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXVIII. cikk (1) bekezdés].
- [20] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további 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 {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzésben ezzel összefüggésben a következőket rögzítette. „Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája”, amellyel a bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott esetben élhet (Indokolás [5]). 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.” (Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22])
- [22] 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]}.
- [23] A konkrét indítványt érintően az indítványozó kifejtette, hogy az alapul szolgáló büntetőeljárásban a fellebbezést a Be. 583. § (3) bekezdése alapján jelentették be, ezért a másodfokú bíróság a Be. 590. § (3) bekezdése értelmében az ítéletnek csak a fellebbezéssel sérelmezett rendelkezését, illetve részét bírálja felül. A Be. 590. § (5) bekezdés a) pontja az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében is lehetővé teszi ugyanakkor a felülbírálatot, ha olyan eljárási szabálysértés történt, amely miatt – a Be. 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján – az ítéletet hatályon kívül kell helyezni. Nincs helye ugyanakkor az ítélet fellebbezéssel nem érintett része felülbírálatának, ha a feltárt eljárási szabálysértés a Be. 609. § (1) bekezdése szerint minősül.
- [24] Az indítványozó álláspontja szerint annak érdekében, hogy megállapítsa, történt-e a Be. 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján minősülő eljárási szabálysértés, szükséges a teljes elsőfokú eljárás vizsgálata, amelynek során a Be. 609. § (1) bekezdése szerint minősülő eljárási szabálysértésekre is fény derülhet. Ez utóbbiak esetében ugyanakkor a Be. 590. § (3) bekezdés kifogásolt szövegrésze értelmében nincsen lehetősége a bíróságnak arra, hogy felülbírálatát az ítélet fellebbezéssel nem érintett részére is kiterjessze. Az indítvány tanúsága szerint ez történt a konkrét, jelen alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló büntetőeljárás során is. Az indítványozó tehát azt kifogásolta, hogy az elsőfokú eljárásban feltárt és a Be. 609. § (1) bekezdése szerinti eljárási szabálysértés ellenére az elsőfokú ítéletet a fellebbezéssel nem érintett része tekintetében nem bírálhatja felül, mivel a fellebbezéseket a Be. 583. § (3) bekezdése alapján jelentették be. Ebből következően az indítványozónak jelen ügyben a Be. támadott 590. § (5) bekezdés a) pontjára is figyelemmel kell a járásbíróság ítéletének a felülbírálatát elvégeznie.

- [25] Az indítványozó utalt rá a beadványában, és az Alkotmánybíróság hivatalból is észlelte, hogy a jogalkotó a Mód. tv. 223. § (1) bekezdésével kiegészítette a Be. 608. § (1) bekezdés rendelkezéseit, a kiegészítés az indítvány előterjesztését követően, 2021. január 1-jén lépett hatályba. A módosítás egyik eleme, hogy a másodfokú bíróság nem ügydöntő végzésével hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja abban az esetben is, ha az elsőfokú bíróság a bűnösséget beismerő nyilatkozatot a Be. 504. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek hiányában fogadta el, vagy az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el a vádirati tényállástól. A konkrét esetben feltárt egyik, az elsőfokú bíróság által megvalósított szabálysértés éppen abban állt, hogy a Be. 504. § (2) bekezdés a) pontjában írt törvényi feltétel hiányában hozott a bíróság végzést a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatának az elfogadásáról. Így a Mód. tv. felhívott rendelkezésének a hatálybalépése lehetőséget teremtett az indítványozó másodfokú bíróság számára a felülbírálat kiterjesztésére. Az indítványozó által a konkrét esetben feltárt és az indítványban előadott egyéb eljárási szabálysértések orvoslásának a lehetőségét ugyanakkor a módosítás nem teremtette meg. A szabályozás változása továbbá nem változtat az indítványozó bíróság azon kötelezettségén, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben a Be. támadott 590. § (5) bekezdés a) pontjára is figyelemmel kell a járásbíróság ítéletének a felülbírálatát elvégeznie.
- [26] Mindezek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezést az indítványozó az előtte folyamatban lévő konkrét eljárásban alkalmazni köteles, így helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak.
- [27] 4. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány szintén megfelel, mivel az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított követelményeknek megfelelő indokolást adott elő az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányul.
- [29] A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

- [30] 1. Az indítványozó kifogásai a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrészt érintették. A támadott rendelkezés a másodfokú bíróság felülbírálati jogkörét határozza meg korlátozott felülbírálat esetén az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében.
- [31] Az Alkotmánybíróság utal rá, hogy az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során jelen ügyben is az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét meghatározó követelményre figyelemmel járt el. Ezen követelmény értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, továbbá a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Ezért az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a jogorvoslati rend hazai büntetőeljárás szabályozásban megjelenő sajátosságait és a kifogásolt rendelkezés jogszabályi környezetét, valamint azzal együtt a Be. normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolást.
- [32] 2. A hatályos Be. preambuluma értelmében az Országgyűlés több, egymással összhangban álló célt szem előtt tartva alkotta meg az új büntetőeljárásról szóló törvényt. Ezen célok között nevesítette a tisztességes eljárásból való alapvető jog érvényesülését biztosító, hatékony és észszerű határidőn belül lefolytatott eljárásban történő felelősségre vonás biztosítását a bűncselekmények elkövetőinek.
- [33] Az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezés a törvénynek a másodfokú bírósági eljárás szabályait rögzítő tizenötödik részében, annak LXXXII. fejezetében, a másodfokú bírósági eljárás általános szabályai körében található.
- [34] A Be. 590. §-a rendelkezései – bejelentett fellebbezés esetére – a felülbírálat terjedelmét határozzák meg, vagyis azt, hogy a másodfokú bíróság revíziós jogkörét milyen keretek között gyakorolhatja. A jogszabályhely

(1) bekezdése értelmében fősabály, hogy a másodfokú bíróság a fellebbezéssel sérelmezett ítéletet az azt megelőző bírósági eljárással együtt felülbírálja. Ebből fakadóan a (2) bekezdés előírja, hogy – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – az ítélet megalapozottságát, az ítéletnek a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, a büntetés kiszabására, intézkedés alkalmazására vonatkozó rendelkezéseit, valamint az indokolás helyességét és az eljárási szabályok megtartását a bíróság arra tekintet nélkül bírálja felül, hogy ki, milyen okból fellebbezett.

- [35] A hatályos Be. az 590. § (1), (2) és (10) bekezdéseiben tovább viszi a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) koncepciója szerinti fősabályt, azaz a teljes körű revízió elvét. Ennek értelmében a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet az elsőfokú eljárással együtt, teljes egészében felülbírálja függetlenül attól, hogy ki milyen okból fellebbezett. A teljes körű felülbírálat keretében a másodfokú bíróság elsőként azt vizsgálja, hogy törvényes volt-e az elsőfokú bíróság eljárása, és nem valósult-e meg olyan eljárási szabálysértés, amely – a Be. 607. és 608. §-ai alapján feltétlenül vagy a 609. §-a értelmében pedig a másodfokú eljárásban nem orvosolható jellege és az érdemi döntésre gyakorolt lényeges kihatása folytán – kizárja az érdemi felülvizsgálat lehetőségét. Amennyiben ezen eljárási szabálysértések okán nincs helye az ítélet hatályon kívül helyezésének, a másodfokú bíróság az ítélet érdemi felülbírálatába bocsátkozva megvizsgálja ténybeli és jogi helytállóságát. Ez utóbbi foglalja magában az ítélet megalapozottságának a vizsgálatát (ténybeli kérdésekben) és a levonható jogi következtetések, vagyis a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, a büntetőjogi jogkövetkezményekre vonatkozó rendelkezések törvényességének a felülbírálatát.
- [36] A bejelentett fellebbezések tartalmától függően azonban a törvény a teljes körű felülvizsgálat fősabálya alóli kivételekről rendelkezik a Be. 590. § (3)–(4), (8) és (9) bekezdéseiben. Ennek indoka, hogy a büntetőügyek jelentős részében az eljárásban részt vevők, köztük a terhelt érdekei és az állam büntetőjogi igényének megfelelő érvényesülése sem kívánja meg feltétlenül az elsőfokú ítélet teljes körű felülbírálatát. A felülbírálat ugyanis szükségszerűen az eljárás időszerűsége ellen hat, amely késedelem olyankor a vádlott érdekeivel sem igazolható.
- [37] A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a bejelentett fellebbezéshez igazodó, vagyis korlátozott felülbírálat azt jelenti, hogy a másodfokú bíróság az ítéletnek csak a fellebbezéssel sérelmezett rendelkezését, illetve részét bírálja felül a törvény szerint nevesített esetekben.
- [38] A teljes körű felülbírálat követelménye alól a régi Be. is tett kivételeket. A Be. lényegében megtartja a régi Be. korlátozó rendelkezéseit. Így az 590. § (4) bekezdése előírja, hogy ha az elsőfokú bíróság ítélete több bűncselekményről rendelkezett, a másodfokú bíróság az ítéletnek csak a fellebbezéssel érintett bűncselekményre vonatkozó rendelkezését, illetve részét bírálja felül. A jogszabályhely (8) bekezdése értelmében nem bírálható felül az ítéletnek az a felmentő vagy eljárást megszüntető rendelkezése, amely ellen nem fellebbeztek. A (9) bekezdése alapján pedig, ha az elsőfokú bíróság ítélete több vádlottról rendelkezett, a másodfokú bíróság – a (4)–(8) bekezdés keretei között – az ítéletnek csak a fellebbezéssel érintett vádlottra vonatkozó rendelkezését, illetve részét bírálja felül.
- [39] További, a régi Be. szabályzási rendszerében ismeretlen korlátozást vezet be a felülbírálat terjedelmét érintően a Be. 590. § (3) bekezdésében foglalt szabály, előírva, hogy ha a fellebbezést kizárólag a Be. 583. § (3) bekezdése alapján jelentették be, a másodfokú bíróság az ítéletnek csak a fellebbezéssel sérelmezett rendelkezését, illetve részét bírálja felül. A Be. felhívott 583. § (3) bekezdése értelmében fellebbezésnek van helye kizárólag az ítélet meghatározott rendelkezései ellen is.
- [40] Így korlátozott a másodfokú bíróság felülvizsgálati jogköre, ha a fellebbezés a kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés neme és mértéke vagy tartama ellen irányul [Be. 583. § (3) bekezdés a) pont]; ha az ítéletnek az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás tárgyát képező rendelkezésére, a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti indítványt, illetve a polgári jogi igényt érdemben elbíráló rendelkezésére korlátozódik [Be. 583. § (3) bekezdés b) pont]; valamint akkor is, ha kizárólag a felmentő ítélet indokolásában a felmentés okának a téves megjelölése miatt vagy a megszüntető határozat indokolása ellen jelentették be [Be. 583. § (3) bekezdés c) pont].
- [41] A másodfokú bíróság felülbírálati jogkörének korlátozása mellett ugyanakkor a jogalkotó ezen jogkör kiterjesztésének a lehetőségeit is megteremtette. A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében ugyanis a korlátozott felülbírálat kétség kívül a jogalkalmazói munkát lényegesen könnyítő szabály, azonban az nem vezethet méltánytalan vagy törvénytelen helyzetekhez, és nem eredményezheti törvénysértő rendelkezéseket tartalmazó ítélet változatlanul hagyását a fellebbezési eljárásban.
- [42] A jogalkotó a felülbírálat kiterjesztésének a szabályozásával szabott gátat annak, hogy a másodfokú bíróság érintetlenül hagyja az ítéletnek az általa is észlelhető olyan törvénysértő rendelkezését, amelyet a fellebbezés-

ben nem kifogásoltak. A másodfokú bíróság így a Be. 590. § (5) bekezdése értelmében felülbírálja az ítéletnek a fellebbezéssel nem érintett részét is annak feltárása érdekében, hogy

- történt-e az elsőfokú eljárásban az ítélet feltétlen hatályon kívül helyezését eredményező [abszolút, a Be. 607. § (1) bekezdése és 608. § (1) bekezdése szerinti] eljárási szabálysértés,
- a bűnösség megállapításával ellentétben helye van-e a terhelt felmentésének vagy vele szemben az eljárás megszüntetésének,
- törvényes-e a cselekmény jogi minősítésére, a büntetés kiszabására vagy az intézkedés alkalmazására vonatkozó rendelkezés.

- [43] 3. Ezen esetek egyike az indítványozó által kifogásolt Be. 590. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szabály. Ennek értelmében a másodfokú bíróság az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében is felülbírálja az elsőfokú bírósági eljárást és vizsgálja azon eljárási szabályok megtartását, amelyek megsértése esetén a Be. 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján az ítéletet hatályon kívül kell helyezni. Ezen utóbbi, a Be. 607. § (1) bekezdésében és 608. § (1) bekezdésében szabályozott esetek a másodfokú eljárásban ún. kasszációra vezető okok. Vizsgálatuk minden esetben megelőzi az érdemi felülbírálatot, fennállásuk esetén ugyanis a másodfokú bíróság eljárásában nem kerülhet sor érdemi felülbírálatra, és a másodfokú bíróság hivatalból, vagyis attól függetlenül köteles döntenie a hatályon kívül helyezésről, hogy ki és milyen okból fellebbezett.
- [44] A törvény normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás szerint a korlátozott felülbírálattal érintett esetekben is meg kell teremteni – egyebek mellett – annak lehetőségét, hogy a másodfokú bíróság hivatalból vizsgálja az „abszolút eljárási szabálysértéseket”, amelyekre a nem fellebbező fél is felhívhatja a figyelmet. Az „abszolút eljárási szabálysértés” pedig az ítélet hatályon kívül helyezését vonja maga után. Ezen okok körén kívül esnek az egyéb, a szakirodalomban relatív jelzővel illetett eljárási szabálysértések, amelyek a fentiek szerint nem teremtenek alapot a másodfokú bíróság eljárásában a felülbírálat kiterjesztésére. Ilyen, a Be. 609. §-a szerint minősülő eljárási szabálysértések fennállását állapította meg az indítványozó az előtte folyamatban lévő büntetőeljárásban.
- [45] A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolása rámutat, hogy a törvény külön rögzíti azokat az eljárási szabálysértéseket, „melyek esetében vizsgálni kell, mennyiben érintette az eljárási szabálysértés a cselekmény érdemi elbírálását (relatív eljárási szabálysértések). Ezek a szabálysértések pedig csak abban az esetben eredményezik az elsőfokú ítélet felülbírálatra való alkalmatlanságát, ha azok lényeges hatással voltak az eljárás lefolytatására, illetve a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, illetve a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására és a másodfokú eljárásban nincs lehetőség az orvoslásukra.”
- [46] A jogalkotói szabályozás tehát az elsőfokú eljárásban elkövetett eljárási szabálysértés jellege szerint tesz különbséget azon esetek között, amelyekben helye van a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésének és azok között, amelyekben erre nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért indokoltan tartotta, hogy megvizsgálja az eljárási szabálysértések ezen két csoportjának a sajátosságait.
- [47] 3.1. Az eljárási szabálysértések két kategóriáját érintően utal rá az Alkotmánybíróság, hogy már a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.) is különbséget tett hivatalból és kérelemre figyelembe veendő ún. alaki semmisségi okok között.
- [48] A relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértéseket önálló jogintézményként később a népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbezési egyszerűsítésről szóló 1949. évi XI. törvény 58. § 11. pontja vezette be, amikor a Bp. 384. § 5. pontja helyett (amely a semmisségi okok rendszerén alapult) általánosságban kijelentette, hogy a törvényben tételesen fel nem sorolt eljárási szabálysértés alapján is van helye hatályon kívül helyezésnek, kivéve, ha a szabálysértés az ítéletre nem volt kihatással.
- [49] Az eljárási szabálysértéseket a szakirodalom és a mindenkori büntetőeljárási törvény is abból a szempontból értékeli és kategorizálja, hogy milyen súlyos mértékben sértik az eljárási garanciákat. Ha ugyanis ez a sérelem olyan fokú, amely kihat a büntetőjogi főkérdés megítélésére, a másodfokú eljárásban nincs helye az elsőfokú döntés érdemi felülbírálatának. Ilyenkor a másodfokú bíróság kasszációs jogkörében eljárva az elsőfokú bíróság határozatát hatályon kívül helyezi. Az eljárási szabálysértések meghatározott csoportja esetén a jogalkotó vélelmezi a garanciák súlyos sérelmét, ezért felismerésük minden más körülménytől függetlenül kasszációhoz vezet. Ezek az ún. abszolút hatályon kívül helyező vagy – némiképp pontatlanul szólva – abszolút eljárási szabálysértések.

- [50] Az eljárási szabálysértések egy további csoportja olyan garanciákat sért, amelyek súlyosak ugyan, de nem feltétlenül hatnak ki az adott eljárásban a büntetőjogi főkérdés megítélésére, és a másodfokú eljárásban az általuk okozott sérelem esetenként orvosolható. A másodfokú bíróság feladata ugyanakkor, hogy ezen eljárási szabálysértések kihatásáról és az okozott sérelem orvosolhatóságáról állást foglaljon. Éppen azért nem feltétlenül – abszolút módon –, hanem az adott eljárási szabálysértés, valamint az okozott sérelem jellegétől és a másodfokú bíróság megítélésétől függően, vagyis relatíve vezetnek kasszációhoz. Ezért nevezik ezeket relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértéseknek.
- [51] 3.2. Tekintettel arra, hogy a támadott szabályozás is ezen a csoportosításon alapul, annak a szabályozásban és a szakirodalomban is megjelenő sajátosságait vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. Az abszolút és a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések között súlyuk és jellegük alapján egyaránt tehető különbség. Az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések ugyanis feltétlenül, mérlegelést nem tűrve vonnak maguk után hatályon kívül helyezést. Így minden esetben akadályát képezik az elsőfokú ítélet érdemi felülbírálatának. Ezzel szemben a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések a jogorvoslati fórumként eljáró bíróság által mérlegelendők aszerint, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát lényegesen befolyásolták-e. Kasszációhoz pedig csak abban az esetben vezetnek – vagyis akkor jelentik akadályát az érdemi felülbírálatnak –, ha az ítéletre gyakorolt lényeges befolyásuk igazolható.
- [52] Ezzel összhangban a Be. 609. §-a normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás a „relatív eljárási szabálysértéseket” olyan eljárásjogi szabálysértésekként határozza meg, „melyek esetében vizsgálni kell, mennyiben érintette az eljárási szabályszegés a cselekmény érdemi elbírálását [...]. Ezek a szabálysértések pedig csak abban az esetben eredményezik az elsőfokú ítélet felülbírálatra való alkalmatlanságát, ha azok lényeges hatással voltak az eljárás lefolytatására, illetve a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, illetve a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására és a másodfokú eljárásban nincs lehetőség az orvoslásukra.”
- [53] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az eljárási szabálysértések mindkét csoportja magában foglal olyan szabályszegéseket, amelyek az elsőfokú ítélet másodfokon kiküszöbölhetetlen hibáját eredményezik. A két csoport közötti különbség pedig abból fakad, hogy amíg az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések körében ez maradéktalanul, törvényi vélelem alapján megállapítható, addig a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések körében bírósági mérlegelés tárgyát képezi.

V.

- [54] Az bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [55] 1. Az indítványozó a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontja meghatározott szövegrészét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból, valamint annak részeként a tisztességes tárgyaláshoz való jogból fakadó követelmények megsértése miatt kifogásolta.
- [56] Beadványában kifejezetten utalt rá, hogy nem a korlátozott felülbírálat előírását, hanem az az alóli kivételt jelentő rendelkezés következetlenségét tartja aggályosnak. A Be. 590. § (5) bekezdés a) pontja ugyanis a bíróság által feltárt eljárási szabálysértéseknek csak egy meghatározott körében engedi meg a felülbírálat kiterjesztését, és csupán ebben a korlátozott körben teszi lehetővé az eljárási szabálysértés folytán bekövetkezett sérelem orvoslását. Lehetetlenné teszi ugyanakkor a hatályos szabályozás az elsőfokú eljárásban elkövetett olyan eljárási szabálysértések vizsgálatát, amelyek indokolt esetben ugyancsak az ítélet hatályon kívül helyezését tennék szükségessé.
- [57] Az indítványozó szerint a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjában foglalt kivételszabály alkalmazásával a bíróságnak azonos alapjogi sérelmet eredményező eljárási szabálysértések esetén kell eltérő eljárásjogi konzekvenciát levonnia. Ezért az indítványozó a kifogásolt rendelkezést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból, valamint annak részeként a tisztességes tárgyaláshoz való jogból fakadó követelményekkel tartotta ellentétesnek.
- [58] Az indítványozó szerint a tisztességes eljárás és azáltal a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való alkotmányos jog érvényesülésének minimumát az eljárási szabályok maradéktalan betartása jelenti, amit a jogalkotónak olyan rendelkezésekkel kell garantálnia, amelyek lehetővé teszik a jogalkalmazói hibák kiküszöbölését. Az indítványozó szerint a jogalkotótól elvárható olyan eljárásjogi szabályok megalkotása, amelyek alkalmazásával

az alkotmányos jogokat ért jogsérelem hatékonyan orvosolható. Ennek eszköze az indítványozó szerint a büntetőeljárásban a felülbírálati jogkör Alaptörvénnyel összhangban álló szabályozása.

- [59] Az Alkotmánybíróság ennek alapján megvizsgálta, hogy a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjában foglalt szabályozás, különösen annak „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jogból fakadó követelményekkel.
- [60] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze. Az Alkotmánybíróság ezen megállapításokat a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásában ma is irányadónak tartja {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [57]}. A tisztességes eljárás (*fair trial*) az Alkotmánybíróság döntésében kimunkált alkotmányos mérce szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95]
- [61] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok {részletesen: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az egyes részjogosítványokból fakadó garanciákat mindig az adott eljárásfajta keretein belül vizsgálja. Az alkotmányossági vizsgálat során továbbá nem lehet eltekinteni attól sem, hogy a tisztességes bírósági eljárásból fakadó követelmények nem ugyanazokat a garanciákat jelentik az egyes bírósági szakokban (pl. elsőfokú eljárás, rendes és rendkívüli jogorvoslati szak). Az Alkotmánybíróság ezért a tisztességes bírósági eljárásból fakadó követelményeket mindig az adott eljárásfajta és eljárési szak sajátosságaihoz igazodóan értékeli.
- [62] 2.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye {14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42]}. A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]; 3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ez a megközelítés összhangban áll az Alkotmánybíróság következetes – régóta töretlen – gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban rámutatott, hogy az alapjogok korlátozásának azok lényeges tartalma a határa. Valamely alapjog lényeges tartalmát pedig „az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” (ABH 1998, 91, 98).
- [63] A tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai köréből az indítványozó a tisztességes tárgyalás követelményének a megsértésére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette az ezen részjogosítványra vonatkozó korábbi döntéseit. Ennek során pedig – következetes gyakorlatának megfelelően – figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára is {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]; 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [64] 2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az adott részjogosítvány az igazságos tárgyalás követelményeként rögzült, mivel az Alkotmány 57. § (1) bekezdése az igazságos tárgyaláshoz való jogot biztosította. Ezzel szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a tisztességes tárgyaláshoz való jogot szövegszerűen rögzíti. A részjogosítvány tartalmát érintően az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban tett megállapításait a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta. Ezek értelmében az igazságos vagy tisztességes tárgyaláshoz való jog az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges, és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot, ezáltal a tárgyalás igazságosságát garantálja, és nem a döntés igazságosságát (ABH 1992, 59, 64). Így a tárgyalás akkor tisztességes, ha annak során az eljárás törvényes keretei, az eljárési jogok érvényesülése biztosítva van.

- [65] Az EJEB gyakorlatában akkor állapítja meg, hogy sérült a tárgyalás tisztességessége [EJEE 6. cikk (1) bekezdés], ha a lefolytatott eljárás egészében nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek. Egyes eljárási hibák önmagukban nem feltétlen vezetnek az eljárás „tisztegtelenségére” [Barbera, Messegue és Jabardo kontra Spanyolország (10590/83), 1988. december 6., 89. bekezdés; Mirilashvili kontra Oroszország (6293/04), 2008. december 11., 165. bekezdés]. Az eljárás tisztességességével kapcsolatos hiányosságok ugyanis jellemzően orvosolhatók az eljárás egy későbbi szakaszában, akár egy azonos szintű [Helle kontra Finnország (20772/92), 1997. december 19., 54. bekezdés], akár egy magasabb szintű [Schuler-Zgraggen kontra Svájc (14518/89), 1993. június 24., 52. bekezdés] bíróság által.
- [66] Ezeket a megállapításokat az Alkotmánybíróság legutóbb a 21/2020. (VIII. 4.) AB határozatban erősítette meg (Indokolás [62]–[65]).
- [67] 3. Egyéb büntetőjogi tárgyú döntéseihez hasonlóan az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, 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. [...] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira.” {1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [68] A jogorvoslati rend kialakítása, a felülbírálat terjedelmének és a másodfokú bíróság döntési (revíziós) jogkörének a meghatározása az állami büntetőpolitika körébe eső, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozó kérdés. Alkotmányjogilag az nem kérdőjelezhető meg, hogy ezen megoldások alkalmasak-e a kitűzött büntetőpolitikai célok elérésére. Vizsgálatában ezért az Alkotmánybíróság ez alkalommal sem a szabályozás helyességét, célszerűségét vagy hatékonyságát értékelte.
- [69] A felülbírálat terjedelmére és a másodfokú bíróság döntési (revíziós) jogkörére irányadó szabályoknak is összhangban kell állniuk ugyanakkor az Alaptörvény rendelkezéseivel. Így alkotmányossági megítélés tárgya lehet, hogy az eljárás korábbi szakaszában megvalósult eljárási szabálysértésekkel összefüggésben a felülbírálat kiterjesztésének a lehetőségét a jogalkotó az Alaptörvény rendelkezéseiből, köztük a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető követelményeknek megfelelően biztosította-e az irányadó rendelkezésekben.
- [70] 4. Amint arra az Alkotmánybíróság a szabályozás vizsgálata során utalt, a jogalkotó szükségesnek tartotta, hogy a másodfokú bíróság a korlátozott felülbírálattal érintett esetekben is lehetőséget kapjon az elsőfokú eljárásban elkövetett eljárási szabálysértések vizsgálatára és orvoslására. A másodfokú bíróságnak a szabályozásban biztosított ezen lehetőség ugyanakkor nem teljes körű. A másodfokú bíróság ugyanis hivatalból csak az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértéseket vizsgálhatja. Így a korlátozott körű felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésére is csak abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés észlelése esetén van a másodfokú bíróságnak lehetősége.
- [71] Ilyen esetekben a másodfokú bíróság felülbírálati jogköre kétség kívül szélesebb körű az alapul szolgáló fellebbezés(ek)hez képest, ugyanakkor szűkebb, mint a teljes körű felülbírálat. A Be. kifogásolt 590. § (5) bekezdése értelmében nincs ugyanis lehetősége a másodfokú bíróságnak a felülbírálat kiterjesztésére az elsőfokú eljárásban megvalósult relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések alapján. Ilyen, a Be. 609. §-a szerint minősülő eljárási szabálysértések fennállását állapította meg az indítványozó az előtte folyamatban lévő büntetőeljárásban.
- [72] 5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a jogalkotó azon megoldása, amelynek értelmében a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztését a másodfokú bíróságnak megengedi az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések kapcsán, de nem engedi meg a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések esetében, összhangban áll-e a tisztességes tárgyaláshoz való jogból fakadó követelménnyel.
- [73] 5.1. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes tárgyaláshoz való jog követelményrendszerével összhangban a jogalkotó – a Be. normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében – a másodfokú bíróság felülbírálati jogkörének korlátozása mellett ezen jogkör kiterjesztésének a lehetőségeit éppen azért reemtette meg, mert a korlátozott felülbírálat nem vezethet méltánytalan vagy törvénytelen helyzetekhez,

és nem eredményezheti törvénysértő rendelkezéseket tartalmazó ítélet változatlanul hagyását a fellebbezési eljárásban. A felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésének a szabályozásával kívánt gátat szabni a jogalkotó annak, hogy a másodfokú bíróság érintetlenül hagyja az ítéletnek az általa is észlelhető olyan törvénysértő rendelkezését, amelyet a fellebbezésben nem kifogásoltak.

- [74] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be.-nek a korlátozott felülbírálat kiterjesztésével kapcsolatos hatályos szabályozása épp ezen orvoslás lehetőségeit szűkíti le az eljárási szabálysértések meghatározott körére, az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértésekre, kizárva ezen lehetőségből a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértéseket. Ezen eljárási hibák orvoslására utóbb, az eljárás későbbi szakaszában pedig nincs lehetőség. Ennek következtében a szabályozás támadott eleme korlátozza a tisztességes tárgyaláshoz való jogból fakadó követelmények érvényesülését.
- [75] 5.2. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt szabály Alaptörvénnyel való összhangját a továbbiakban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási teszt keretében értékelte. Ennek értelmében „[a]lapvető 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”.
- [76] A korlátozás sajátosságainak a vizsgálatokor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az igazságügyi miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére írt válaszelevelében foglaltakra. Az igazságügyi miniszter ugyanis két olyan alapjogot nevesített, amelyekre tekintettel a korlátozást a jogalkotó a szabályzás kidolgozásakor igazolhatónak ítélte.
- [77] Az igazságügyi miniszter válaszána tanúsága szerint a jogalkotó a jogorvoslati rendszert az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog és a fellebbezésre jogosultak önrendelkezési jogának biztosítása érdekében, olyan módon kívánta alakítani, hogy azzal ne idézze elő a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.
- [78] 5.3. Az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a 2/2017. (II. 10.) AB határozatban fejtette ki részletesen. Az indokolás értelmében a büntetőeljárás időtartama – a büntetőeljárásra vonatkozó törvény betartása esetén is – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ha abban az eljáró bíróságoknak felróható indokolatlan téltenségi időszakok tapasztalhatók, és a büntetőper kirívó hosszát az ügy bonyolultsága sem indokolja (Indokolás [82]). Így egy abszolút értelemben rövid időtartamú büntetőeljárás esetében is megállapítható az észszerű idő követelményének a megsértése, ha a büntetőeljárás tényeiből nem állapítható meg az eljáró bíróságok azon erőfeszítése, hogy a vádról a tisztességes eljárás követelményrendszerének szem előtt tartása mellett mielőbb döntést hozzanak.
- [79] Az észszerű idő követelményének a sérelme tehát az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a bírósági eljárásban tapasztalható téltenségi időszakok miatt, ilyen téltenség igazolása esetén állapítható meg. Az eljárás ugyanakkor ilyen téltlen időszakok hiányában is elhúzódhat. Amennyiben a büntetőeljárás elhúzódik, ezt a tényt a büntetés kiszabásakor a bíróság figyelembe veszi, és az ítélet indokolása is rögzíti [Be. 564. § (4) bekezdés b) pont]. Az eljárás elhúzódásával ugyanakkor nem jár együtt szükségszerűen az észszerű idő követelményének a sérelme. Így a büntetőeljárás abszolút értelemben vett hosszúságától függetlenül nem sérül az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog akkor, ha a bíróság az eljárási törvényben rá rótt kötelezettségét megfelelően teljesíti, és az eljárás időtartamát téltlen, cselekmény nélküli eljárási szakaszokkal nem nyújtja.
- [80] Ezen kötelezettség teljesítése független attól, hogy a másodfokú bíróság a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésének a lehetőségével az eljárási szabálysértések szűkebb vagy tágabb körét érintően él. Amikor a másodfokú bíróság azt mérlegeli, hogy az elsőfokú eljárásban vétett – akár relatív, akár abszolút – hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés miatt helye van-e a felülbírálat hivatalból történő kiterjesztésének, bizonyosan nem téltlenkedik, és mérlegelése nem növeli szükségtelenül vagy indokolatlanul az eljárás időtartamát. Több eljárási szabálysértés vizsgálata hiába igényel hosszabb időtartamot, amíg a bíróság törvényből fakadó feladatát késedelem nélkül ellátja, az eljárás az észszerű időtartam keretein belül marad.
- [81] Így a Be. támadott rendelkezése és annak alkalmazásával a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztése bizonyosan nem készíti inaktivitásra, téltenségre a bíróságot, ezért azzal összefüggésben fel sem merül az észszerű idő követelményének a sérelme. Sőt, az észszerű idő követelménye azáltal, hogy az eljárásból kirekeszti a téltlen időszakokat, egyúttal a tisztességes tárgyaláshoz való jog érvényesülését is szolgálja.

- [82] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog és a terhelt tisztességes tárgyaláshoz való joga a Be. vizsgált rendelkezése alkalmazásakor nem kerül ellentétbe, a terhelt tisztességes tárgyaláshoz való jogának az érvényesülését az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog nem korlátozza.
- [83] 5.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóságból levezetett alkotmányos önrendelkezési jog [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36] eljárási vetülete nyilvánul meg a terhelt rendelkezési jogában, amelynek alapján a büntetőeljárásban dönt arról, hogy a részére biztosított eljárási jogokat milyen mértékben gyakorolja, milyen mértékben él a lehetőségekkel [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 257]. Ezen megközelítés jegyében a terhelt rendelkezési jogának az Alkotmánybíróság korábban több alkalommal is jelentőséget tulajdonított a büntetőeljárás egyszerűsítését, gyorsítását szolgáló eljárási intézmények alkotmányosságának megítélésében. A tárgyalás mellőzésével történő büntetéskiszabás jogintézményének alkotmányossági vizsgálatakor elsősorban a bíró pártatlansága szempontjából értékelte a szabályozást, azonban fontos mozzanatnak tekintette a terhelt rendelkezési jogát [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346, 348–349]. A 422/B/1999. AB határozatában az Alkotmánybíróság a tárgyalásról való lemondást titulálta az emberi méltósághoz való jogból következő alkotmányos önrendelkezési szabadság eljárási vetületének. Kiemelte, hogy a tárgyaláshoz való jog alkotmányos alapjogról le lehet mondani; a lemondásnak nincs az Alkotmányból levezethető akadálya. A terhelt tárgyaláshoz való joga ugyanis nem tartozik az olyan abszolút alkotmányos eljárási jogok közé, mint az ártatlanság véelme vagy a tisztességes eljáráshoz való jog (ABH 2004, 1316, 1317–1318).
- [84] A terhelt rendelkezési jogában megnyilvánuló önrendelkezési jog tehát az Alkotmánybíróság gyakorlatában elismert és korlátozható alapjog.
- [85] Az Alkotmánybíróság ezen a ponton szükségesnek tartja, hogy felidézze több határozatában hangsúlyozott azon megállapítását is, amely szerint a büntető hatalom gyakorlása, a büntetőjogi felelősségre vonás az állam alkotmányos kötelezettsége [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 588; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 83; 7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [28]]. „A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból [ezért] a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517–518] „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége a büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése [...]. Ha tehát a jogalkotó valamely magatartást büntetendőnek nyilvánít, köteles gondoskodni arról, hogy a felelősségre vonásra azzal összefüggésben ténylegesen sor kerüljön.” [7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [29]] Rámutat továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „a jogellenes cselekmények mind az egyén, mind a társadalom és a jogrend szintjén alkalmasak sérelem okozására. Ez utóbbi körbe tartozó, vagyis a társadalom és a jogrend hátrányára megvalósult sérelmek felismerése vezetett az állam büntető hatalmának, az állami büntetőigénynek az elismeréséhez. A büntetőhatalom gyakorlása egyrészt a büntető jogszabályok megalkotásában, másrészt ezen szabályok alkalmazásában, vagyis a bűncselekmények üldözésében és az elkövetők felelősségre vonásában nyilvánul meg. A büntető jogszabályok így nem csupán az állami büntetőhatalom gyakorlásának a termékei, hanem – egyúttal – a hatalomgyakorlás alapját is biztosítják, és a kereteit is meghatározzák.” [7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [25]]
- [86] A fentiekből fakadó követelmény, hogy a büntetőeljárás alanyai körében a rendelkezési jog gyakorlása a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányos állami kötelezettsége által szabott határok között, az állami büntetőigény késedelem nélküli érvényesítésével összhangban érvényesülhet.
- [87] Az Alkotmánybíróság az önrendelkezési jog ezen vetületét a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésére irányadó szabályozással összevetve – összhangban az igazságügyi miniszter válaszlevelében foglaltakkal – az alábbiakat állapította meg.
- [88] A fellebbezés előterjesztésével a terhelt rendelkezési jogát gyakorolja. Szabadon dönthet arról, hogy a fellebbezésben az elsőfokú határozatot és eljárást mennyiben, milyen indokokkal kifogásolja. A felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésének a szabályai a tisztességes tárgyaláshoz való jog érvényesítésével együtt az önrendelkezési jog korlátozását valósítják meg. Az önrendelkezési jog korlátozása szűkebb körű akkor, ha a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztésére csak abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés esetén kerülhet sor. Ezzel szemben a tisztességes eljáráshoz való jog primátusa érvényesül, és az önrendelkezéshez való jog korlátozása szélesebb körű akkor, ha a másodfokú bíróság relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés esetén is köteles – fellebbezés hiányában, vagyis hivatalból – eljárni.
- [89] Mindez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében azt is jelenti, hogy a terhelt önrendelkezési joga olyan alapjog, amelyre tekintettel a tisztességes tárgyaláshoz való jog korlátozható. Ezért az Alkotmánybíróság

– az igazságügyi miniszter válaszában foglaltakkal egyetértve – úgy ítélte meg, hogy a Be. kifogásolt rendelkezésében a tisztességes tárgyaláshoz való jog korlátozása azáltal, hogy a Be. csak abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés vonatkozásában engedi meg a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztését, de nem teremt arra lehetőséget relatív hatályon kívül helyező szabálysértés esetén, a terhelt önrendelkezési joga alkotmányos tartalmára figyelemmel szükségesnek tekinthető.

- [90] 5.5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a tisztességes tárgyaláshoz való jog említett korlátozása arányosnak tekinthető-e.
- [91] Az arányosság vizsgálata során az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés esetén a jogalkotó a szabályozásban maga is szükségesnek tartotta, hogy garantálja a tisztességes tárgyaláshoz való jog érvényesülését.
- [92] Az arányosság vizsgálata körében továbbá az Alkotmánybíróság jelen ügyben is következetes gyakorlatával összhangban járt el: a részjogosítvány érvényesülését az adott eljárásfajta keretein belül, az eljárási szak sajátosságaihoz igazodóan értékelte.
- [93] A tisztességes tárgyaláshoz való jog korlátozását az Alkotmánybíróság a konkrét esetben aránytalannak minősítette az alábbiak miatt.
- [94] Az eljárási szabálysértések két csoportját érintően az Alkotmánybíróság fentebb megállapította, hogy azok között súlyukat, jelentőségüket tekintve tehető különbség. Ennek ellenére egyaránt magukban foglalnak olyan szabályszegéseket, amelyek az elsőfokú ítélet másodfokon kiküszöbölhetetlen hibáját eredményezik. A két csoport közötti különbség pedig mindössze abból fakad, hogy amíg az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések körében ez törvényi vélelem alapján megállapítható, addig a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések körében bírósági mérlegelés tárgyát képezi. A bírósági mérlegelés eredményeként pedig a relatív hatályon kívül helyező szabálysértés joghatása ugyanaz lehet, mint az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértésé.
- [95] Mindebből az is következik, hogy olyan esetekben, amikor a másodfokú bíróság ugyan észleli, de – akár fellebbezés, akár hivatalbóli eljárási lehetőség hiányában – nem mérlegelheti a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértés kihatását, fennáll a lehetősége annak, hogy – a jogalkotó fent ismertetett szándékával is ellentétben – törvénysértő, az elsőfokú ítélet másodfokon kiküszöbölhetetlen hibáját magában foglaló rendelkezést tartalmazó ítéletet hagy a bíróság változatlanul a fellebbezési eljárásban. Ezekben az esetekben a másodfokú bíróság olyan ítélet felülbírálatára kényszerül, amely érdemi felülbírálatra alkalmatlan.
- [96] Az Alkotmánybíróság a tisztességes tárgyaláshoz való jog alkotmányos tartalmára visszautalva rámutat, hogy a tárgyalás akkor tisztességes, ha annak során az eljárás törvényes keretei, az eljárási jogok érvényesülése biztosítva van. Kiemeli továbbá az Alkotmánybíróság, hogy következetes gyakorlata értelmében egyes eljárási szabályok megsértése konkrét esetben nem teszi szükségszerűen tisztességtelenné a teljes eljárást. Ennek oka, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni” {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [45]–[53]}. Ezzel összhangban az EJEB is akkor állapítja meg, hogy sérült a tárgyalás tisztességessége [EJEE 6. cikk (1) bekezdés], ha a lefolytatott eljárás egészében nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek.
- [97] Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Be. kifogásolt rendelkezése értelmében a másodfokú bíróság nem csupán egyes kisebb súlyú, hanem olyan súlyos eljárási szabálysértéseket sem vizsgálhat, amelyek lényeges hatással voltak az eljárás lefolytatására, a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére, a büntetés kiszabására, illetve az intézkedés alkalmazására, ezáltal magának az ítéletnek a törvénytelenségét eredményezik. Kizárt továbbá a másodfokú bíróság eljárása akkor is, ha ezek a szabálysértések a másodfokú eljárásban jellegüknek fogva nem orvosolhatók, ezért az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését és az elsőfokú eljárás megismétlését tennék szükségessé. A másodfokú bíróság mérlegelése és a felülbírálat hivatalbóli kiterjesztése tehát jelentős súlyú és kiküszöbölhetetlen törvénysértések esetén is kizárt.
- [98] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben nem egy bírósági ítélet Alaptörvénnyel való összhangjáról foglalt állást, hanem – normakontroll eljárásban – a Be. azon szabályáról, amely a másodfokú bíróságot olyan törvénysértő ítélet – mérlegelés nélküli – hatályban tartására kötelezi, amely súlyos és orvosolhatatlan hibát hordoz magában. Ez a szabályozás pedig az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes tárgyaláshoz való jog lényeges tartalmát korlátozza.
- [99] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés, a Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrésze

azáltal, hogy nem teszi lehetővé a felülbírálat hivatalból történő kiterjesztését valamennyi olyan eljárási szabálysértés esetén, amelyek az ítélet jelentős súlyú és másodfokon kiküszöbölhetetlen hibáját eredményezhetik, a tisztességes tárgyaláshoz való jog aránytalan korlátozását valósítja meg.

- [100] Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a Be. támadott rendelkezése és a tisztességes tárgyaláshoz való jog összhangja a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is orvosolható.
- [101] 6. A Be. 590. § (5) bekezdés a) pontjának „a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján” szövegrészét érintő alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége, a tisztességes tárgyaláshoz való jog korlátozásának aránytalansága abból fakad, hogy a jogalkotó a felülbírálat kiterjesztését csupán az abszolút hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések esetében engedte meg, míg a relatív hatályon kívül helyező eljárási szabálysértések kapcsán annak mérlegelését kizárta.
- [102] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [103] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntetőeljárás rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg, hogy az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében a másodfokú bíróság mely esetekben bírálja felül az elsőfokú bírósági eljárást, és vizsgálja annak során azon eljárási szabályok megtartását. Nem gondoskodott arról, hogy olyan esetekben, amikor az elsőfokú eljárásban elkövetett eljárási szabálysértés az ítélet másodfokon kiküszöbölhetetlen hibáját eredményezheti, az ítéletet hatályon kívül lehessen helyezni.
- [104] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik a tárgyalás és azáltal az eljárás tisztességessége.
- [105] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Be. 590. § (5) bekezdésében nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében a felülbírálat kiterjesztésének a lehetőségét.
- [106] Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. január hó 31. napjáig tegyen eleget.
- [107] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a Be. 590. § (5) bekezdése között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VI.

- [108] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. április 27.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
előadó 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. Juhász Miklós
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. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
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. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

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

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [109] A határozat rendelkező részét támogatom, azonban az indokolás alkotmányjogi megközelítésével nem mindenben értek egyet.
- [110] 1. A határozat indokolásának V/5. pontja (Indokolás [72] és köv.) vizsgálja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, az ennek részjogosítványát képező tisztességes tárgyaláshoz való jog, az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog és a terhelt önrendelkezési jogának egymáshoz való viszonyát.
- [111] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében mindhárom fenti alapjog a terhelt joga: a terheltnek van joga arra, hogy büntetőjogi felelősségét az Alaptörvényben rögzített minőségű, észszerű időn belül befejezett eljárásban bírálja el a bíróság még akkor is, ha az ügy érdemében, avagy bizonyos részkérdések tekintetében a terhelt, avagy az ügyész jogorvoslattal él. A büntető perben a terhelt védekezése során egyebek mellett ezen alapjogait gyakorolja az állammal szemben, az ügyész pedig az állam büntetőigényét érvényesíti.
- [112] Figyelemmel az igazságügyi miniszter írásban kifejtett álláspontjára is, a Be. vizsgált szabályozásából az a következtetés körvonalazódott számomra, hogy a törvényalkotó a taxatív módon rögzített abszolút eljárási jogsértések kapcsán törvényi vélelmet fogalmaz meg: a felsorolt jogsértések megvalósulása esetén az eljárás nem tekinthető fairnek, méltányosnak, kiegyensúlyozottnak a terhelt számára. Az ilyen büntetőeljárás nem adhat bizonyosságot a bűnösség kérdésében sem a terhelt, sem pedig a büntetőeljárásban védendő politikai közösség számára.
- [113] Nincs törvényi vélelem ugyanakkor a relatív eljárási jogsértések mögött. Ezért a szabályozás értelmében azok orvoslására csak akkor kell sort keríteni, ha azt a terhelt sérelmesnek tartja, avagy az ügyész értelmezése szerint az állami büntetőigény érvényre juttatása azt indokolja. Ez a törvényalkotói megoldás alapvetően a terhelt érdekében áll: részben maga dönti el azt, hogy a relatív eljárási jogsértés kihatott-e a vele szemben folytatott büntetőeljárás egészének minőségére, azaz sértette-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert alapjogát. Másrészt viszont ez a törvényalkotói koncepció rövidítheti a büntetőeljárás időtartamát, amely a pertartamok csökkenése révén érvényre juttatja a terhelt alapjogi érdekeit, de találkozhat a politikai közösség elvárásaival is.
- [114] 2. A fenti értelmezésből az a következtetés adódik, hogy a törvényalkotónak olyan szabályozást kell kialakítania, amely az absztrakció szintjén (normakontroll) és a konkrét ügyekben is (panaszeljárások) egyidejűleg van figyelemmel a fair bírósági eljárás kritériumaira és annak részjogosítványaira (észszerű határidőben való döntés, a terhelt önrendelkezési joga). Azért nem szükséges törvényi szinten korlátozni a terhelt észszerű időn belüli

elbíráláshoz fűződő és önrendelkezési jogát, hogy a korlátozás révén „még inkább” érvényre jusson a terhelt tisztességes bírósági eljáráshoz való joga. Kétséges a részjogosítványok ezen az alapon történő korlátozhatósága, ha maga a terhelt az eljárás minőségét összességében nem sérelmezi, avagy az ügyész a lezajlott eljárás keretei között teljesülni látja az állami büntetőigényt (vagyis nem fellebbez az elsőfokú ítélet ellen).

- [115] Az alapjog-korlátozás ezen módja csak akkor fogadható el, ha a büntetőeljárás jogállami minőségére olyan elvont garanciarendszerként tekint az Alkotmánybíróság, amely a terhelt érdekei felett áll, és amely egyben alapjogok korlátozására is alkalmas. Amennyiben a testület a XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján a bírósági eljárások fair, méltányos, kiegyensúlyozott minőségét, összességében „tisztességes” karakterét alkotmányos értéként tételezi, úgy ebben az összefüggésben el lehet jutni véleményem szerint a határozat rendelkező részében megfogalmazott mulasztáshoz. Ebben az esetben azonban a törvényalkotói mulasztás más irányú, az eddigi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest újszerű levezetést tett volna szükségessé.

Budapest, 2021. április 27.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [116] Nem értek egyet annak megállapításával, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő azáltal, hogy a Be. 590. § (5) bekezdésében nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében a felülbírálat kiterjesztésének a lehetőségét.
- [117] Álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint kizárólag processzuális kérdésekre vonatkozó alapjog a törvénysértések sajátos csoportjával szembeni védelmet emeli alaptörvényi szintre, amelyek a peres felek védelmét szolgálják az igazságszolgáltatás esetleges visszaéléseivel, tisztességtelen eljárásával szemben. Az állam büntetőigényének érvényesítése rendkívül fontos alkotmányos érték, azonban az nem a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból ered, hanem az a jogállamiságot, az ügyészség vádmonopóliumát és a bíróság feladatait megállapító alaptörvényi rendelkezésekből.
- [118] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog a vádlott, illetve a peres fél joga, amibe beleértendő a bírósági eljárásokkal kapcsolatos önrendelkezési joguk is. Ez az önrendelkezési jog ütközhet az állam büntetőigényével. Egyetértek az igazságügyi miniszter véleményével abban, hogy ezt a kollíziót a Be. hatályos rendelkezései az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt megfelelő mérlegelés alapján oldják fel. Az önrendelkezési jogból fakadóan a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét csak olyan törvénysértések képezhetik, amelyek a peres félnek, a vádlottnak hátrányt okoznak. Nem valósulhat meg a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme, ha a vádlott (vagy peres fél) azért nem lép fel a törvénysértés ellen, mert ezzel nagyobb hátrányt akar elkerülni. Ezen túlmenően, ha a határozat által állított alaptörvény-ellenesség fennállna, nem mulasztás megállapításának, hanem mozaikos megsemmisítésnek lenne helye. A határozat rendelkező részében megfogalmazott mulasztás ugyanis voltaképpen azt juttatja kifejezésre, hogy a felülbírálat lehetőségét szűkítő törvényi rendelkezést a többségi határozat Alaptörvénybe ütközőnek tartja.
- [119] A fentiekben kifejtettek alapján álláspontom szerint nem áll fenn alaptörvény-ellenesség, mulasztás formájában sem, ennek megfelelően csupán az indítvány elutasításának lett volna helye.

Budapest, 2021. április 27.

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

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [120] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [121] 1. A határozat rendelkező része szerint a jogalkotó a Be. 590. § (5) bekezdésében nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében a felülbírálat kiterjesztésének a lehetőségét.
- [122] Az indítványban támadott jogszabályhely, a Be. 590. § (5) bekezdés *a)* pontja utaló szabályként rendelkezik arról, hogy a másodfokú bíróság felülbírálja az elsőfokú ítélet fellebbezéssel nem érintett részeit is. Ilyen esetben azt vizsgálja a másodfokú bíróság, hogy az elsőfok maradéktalanul megtartotta-e azon eljárási szabályokat, amelyek megsértése esetén a Be. 607. § (1) bekezdésében, valamint a Be. 608. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a másodfokú bíróság az ítéletet hatályon kívül helyezi.
- [123] A jogalkotó által bevezetett, 2021. január 1. napjától hatályos Mód. tv. több jogszabályhellyel egyetemben kiegészítette a Be. 608. § (1) bekezdését is egy újabb *h)* ponttal. E rendelkezés értelmében hatályon kívül helyezési oknak számít, ha az elsőfokú bíróság a bűnösséget beismerő nyilatkozatot a Be. 504. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek hiányában fogadta el, vagy az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el a vádirati tényállásától. Jelen határozat bírói kezdeményezésének alapjául szolgáló ügyben pont egy ilyen probléma miatt fordult az indítványozó bírói tanács az Alkotmánybírósághoz, amelyet viszont a Mód. tv. említett kiegészítése megoldott. Eszerint a bírói kezdeményezés alapjául fekvő ügyet és más hasonló ügyet is, nem ügydöntő végzésével hatályon kívül tudja helyezni a másodfokú bíróság, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására tudja utasítani. Tekintettel arra, hogy az alapügyben egy folyamatban lévő büntetőügyről, valamint eljárási kérdésről van szó, az eljárást a Mód. tv. alapján lehetne lefolytatni a továbbiakban.
- [124] A többségi határozat indokolása erre csupán annyiban reflektál, hogy ezáltal más eljárási hibák, amelyek történtek (akár) az alapul fekvő ügyben is, nem orvosolhatók továbbra sem. Ezzel kapcsolatosan viszont úgy gondolom, hogy tekintve az alapügyet, ami egy egyedi eset, bármilyen apró eljárási hibára rá lehetne vetíteni ezt a problémát.
- [125] 2. Mindezen kívül megjegyzem, hogy az alapul fekvő ügyben az indítványozó bírói tanács által támadott jogszabályhely után [Be. 590. § (5) bekezdés *a)* pont] közvetlenül következő *b)*, *c)* és *d)* pont szerint felülbírálatra kerülhet az elsőfokú bíróság bűncselekmény minősítésére, büntetés kiszabására, valamint intézkedés alkalmazására vonatkozó rendelkezése. Ezek alapján a terhelt felmentésének korlátozott felülbírálat esetén is hivatalból helye van. Megállapítható tehát, hogy a korlátozott felülbírálat esetén a Be. rendelkezései több módon is teret engednek az eljáró bíróságoknak arra, hogy ezen eshetőségeket is hivatalból vizsgálják, szem előtt tartva a terhelt jogait, valamint a tisztességes bírósági eljárás követelményét, és azt, hogy törvényes ítélet szülessen. Mindez valóban nem oldhat meg minden apróbb eljárási problémát, de jól látszik, ha tényleg olyan súlyos a szabálysértés, akkor a felülbírálatra van lehetőség. Ahogy arra a többségi határozat indokolása is utal, az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tisztességes bírósági eljárást mindig az adott ügy egésze szempontjából kell vizsgálni. Amennyiben ezen követelményt az eljáró bíróságok is figyelembe veszik, a Be. által nyújtott eljárási garanciák is érvényesülni tudnak korlátozott fellebbezés és felülbírálat esetén.
- [126] 3. A jogalkotói indokolás szerint a Be.-vel kapcsolatban eddig felmerülő problémákat átfogóan igyekezett korrigálni a Mód. tv. bevezetésével, amelyet a törvénnyel kapcsolatos (ügyészi, bírói) gyakorlati tapasztalatok és visszajelzések alapján alkotott meg.
- [127] A Be. által bevezetett korlátozott fellebbezés és felülbírálat intézményét, valamint a szóban forgó Mód. tv.-t is a büntető jogpolitika garanciális érvényesülésének, valamint a terhelt jogainak, különösen – a jelen ügy szempontjából is releváns – önrendelkezési jogának, valamint a tisztességes bírósági eljárásnak és az abból levezethető észszerű határidőben történő elbírálás követelményének szem előtt tartásával hozták létre.
- [128] Ahogy a többségi határozat is idézi, az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóságból levezetett alkotmányos önrendelkezési jog [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35–36]. eljárási vetülete nyilvánul meg a terhelt rendelkezési jogában, amelynek alapján a büntetőeljárásban dönt arról, hogy a részére biztosított

eljárési jogokat milyen mértékben gyakorolja, milyen mértékben él a lehetőségekkel [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 257].

[129] Emellett utal a többségi határozat arra is, hogy „az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog, mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a 2/2017. (II. 10.) AB határozatban fejtette ki részletesen. Az indokolás értelmében a büntetőeljárás időtartama – a büntetőeljárásra vonatkozó törvény betartása esetén is – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ha abban az eljáró bíróságoknak felróható indokolatlan tétlenségi időszakok tapasztalhatók és a büntetőper kirívó hosszát az ügy bonyolultsága sem indokolja. (Indokolás [82])” (Indokolás [78])

[130] 4. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint jelen esetben nem történt jogalkotói mulasztás, az Alkotmánybíróság ennek megállapításával olyan kötelezettségre hívja fel a jogalkotót, amelynek már korábban eleget tett, nevezetesen a Mód. tv. megalkotásával. Megjegyzem, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a kialakított gyakorlata alapján az ügyet okafogyottságra tekintettel megszünteti.

[131] Az Országgyűlés a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával abba a helyzetbe került, hogy ki kell terjesztenie a korlátozott felülbírálat lehetőségét olyan relatív eljárási hibákra is, amelyek magát a jogszabályt és a korlátozott felülbírálat intézményét üresítik ki. Így az eljáró bíróságok a jogalkotó szándékán túlterjeszkedve, relatív eljárási hibára hivatkozva dönthetnek az elsőfokú bíróságok új eljárásra utasításáról. Ez a bíróságok számára nagyobb ügyteherrel fog járni, valamint csorbulni fognak a terhelt jogai is, nem csak jelen ügyben, hanem a későbbiekben is, amennyiben úgy bírálják felül az ügyét, hogy azért ő nem is fellebbezett, és a döntést elfogadta. Sérülni fog nevezetesen sok esetben a terhelt önrendelkezési joga, valamint a tisztességes bírósági eljárásából levezethető észszerű határidőben történő elbírálás követelménye is. A többségi határozat viszont a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra hivatkozva aránytalanul kiszélesíti a bíróságok jogosítványait, amivel a büntetőeljárás terheltjeinek többet ártunk, mint segítünk. Álláspontom szerint nem sérülne a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog azáltal, ha egy eljárási szabálysértés kiküszöbölése azért nem történne meg, mert azt az arra jogosult személyek nem kifogásolták, ahogy az a jelen határozat alapjául fekvő ügyben is történt.

[132] 5. A fenti indokok alapján a jogalkotói mulasztás hivatalbóli megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. április 27.

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

[133] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 27.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1231/2020.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 97. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2021. (V. 27.) AB HATÁROZATA

Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze megsemmisítéséről és alkalmazási tilalmának elrendeléséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének az „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének az „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze a Szegedi Törvényszék előtt 101.K.701.354/2020. ügyszám, 101.K.701.364/2020. ügyszám és 101.K.701.365/2020. ügyszám alatt folyamatban lévő perben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Szegedi Törvényszék három normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján. A sérelmezett normának és az indítványban előadott alkotmányossági kérdéseknek az azonosságára tekintettel az ügyek végzéssel egyesítésre kerültek az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A kérelmek arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (2) bekezdésének az „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, XXX. cikk (1) bekezdését, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: EJE) Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközése okán az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, és ezért azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg, továbbá egyedi és általános alkalmazási tilalmát is rendelje el.
- [3] 2. Az alapügyek tényállását az Alkotmánybíróság a bírói indítványok alapján a következőképpen állapította meg.

- [4] 2.1. Az Ör. 2019. január 1-jével módosított rendelkezései szerint a község belterületén (I. körzet) 30 Ft/m²-ről 120 Ft/m²-re emelkedett a telekadó mértéke. A község külterületén (II. körzet) – a kivett major kivételével – a változás aránya ugyanekkora volt: 60 Ft/m²-ről 240 Ft/m²-re nőtt az adómérték.
- [5] Az elsőfokú adóhatóságként eljáró jegyző a fentieknek megfelelően határozataival kivetette az alapügyekben szereplő három adóalany (egy természetes személy és két gazdasági társaság) négy külterületi ingatlanra a területalapú telekadót a 2019. adóévre. Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a község helyi építési szabályzatáról szóló 4/2004. (V. 13.) rendelete szerint az érintett ingatlanok „Gip2” jelű, ipari, gazdasági övezetbe soroltak, jóllehet azok közül kettő közlekedési terület.
- [6] Az adóalanyok fellebbezést nyújtottak be, amelyeket a Csongrád Megyei Kormányhivatal mint másodfokú adóhatóság elutasított. A határozatok indokolása szerint ténykérdés annak vizsgálata, hogy az adómérték differenciálása kellő mélységűnek tekinthető-e, amely bizonyítási eljárás lefolytatását teszi szükségessé. A másodfokú adóhatóságnak az önkormányzatok törvényességi felügyelete során azonban nincs erre jogszabályi lehetősége. Az Ör. az adómértéket differenciáltan, belterületre és külterületre bontva határozta meg, mindezek mellett a differenciálás mélységével és az adó mértékének az arányosságával kapcsolatos felülvizsgálat kezdeményezésére egy esetleges közigazgatási perben van csak lehetőség. Kétségtelen, hogy az érintett ingatlanok a telekadó tárgyát képezik, és mentesség nem vonatkozik rájuk.
- [7] A másodfokú adóhatóság azt is megjegyezte, hogy a telekadó inflációval növelt (valorizált) adómaximuma 2019. január 1. napjától 345,1,- Ft/m². Az Ör. a telekadó mértékét a II. körzetben ennél sokkal alacsonyabban határozza meg. Hivatkozott továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) Köf.5021/2017/4. számú határozatára, miszerint a tanácsi gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a vagyoni értékének 60–70%-át kitevő adómérték már konfiskálónak tekinthető. Ugyanakkor azt is rögzítette másodfokú határozataiban, hogy ha a jegyző által előadott feltételezést elfogadjuk, amely egy belterületi lakópark 5900 Ft + ÁFA/m²-es telekárából jutott el az 1000 Ft/m² alapulvételehez az adóalanyok telkeinek az esetében, akkor az elvonás mértéke meg sem közelítené az elkobzó adó szintjét, hiszen az adóterhelés csak 24% lenne.
- [8] 2.2. A telekadó érintett alanyai felperesként keresettel támadták a másodfokú adóhatóság határozatait. A keresetek az adóhatósági határozatok megsemmisítésére irányultak, és azt is tartalmazták, hogy a telekadó mértéke konfiskáló jellegű, ezért közvetlenül alaptörvény-ellenes.
- [9] 2.3. Az indítványozó bíróság a jelen ügyben sérelmezett szabállyal szemben két alkalommal az Önkormányzati Tanácshoz fordult. Az első eljárásban az Önkormányzati Tanács a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét állító bírói indítványt azzal az elvi tartalommal utasította el, hogy „[a] belterületi ingatlanokra kiszabott telekadóhoz képest a külterületi ingatlanokra vonatkozóan magasabb adómértéket megállapító szabályozás diszkriminatív jellegét önmagában a bel- és külterületi ingatlanok fajlagos értékének összehasonlítása nem alapoza meg” (Kúria Köf.5041/2019/4. számú határozat, Indokolás [33]).
- [10] A második eljárásban az Önkormányzati Tanács az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján alkalmazandó EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkébe ütközésének vizsgálatára vonatkozó indítványrészt hatáskör hiányában elutasította. Ezt meghaladóan, amely részbe beletartozott a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 7. § g) pontja szerinti teherviselő képesség elvének állítólagos sérelme is, az eljárást megszüntette. Az elutasítást azzal indokolta, hogy „[a]z Önkormányzati Tanács a normakontroll eljárásban a helyi norma más jogszabályba ütközésének megállapítására irányuló indítványt az alaptörvényi összefüggéseket is értékelve vizsgálja. Ugyanakkor a helyi norma más jogszabály közbejötté nélküli [...], közvetlenül Alaptörvénybe ütközését állító indítványt (indítványrészt) az Önkormányzati Tanácsnak nincs hatásköre vizsgálni, figyelemmel az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdésére, valamint a 25. cikk (2) bekezdésére.” (Kúria Köf.5014/2020/9. számú határozat, Indokolás [19]) A megszüntetés indoka pedig az volt, hogy a Hatv. 7. § g) pontjára a Szegedi Törvényszék már az első eljárásban is hivatkozott, és azt az Önkormányzati Tanács korábbi határozatában már átfogóan, valamennyi összefüggés vonatkozásában érdemben megvizsgálta (Kúria Köf.5014/2020/9. számú határozat, Indokolás [13]).
- [11] 3. A fenti előzményeket követően fordult a Szegedi Törvényszék az Alkotmánybírósághoz a 101.K.701.354/2020/10. számú, a 101.K.701.364/2020/10. számú és 101.K.701.365/2020/10. számú végzésekkel. A bírói kezdeményezések alapján az adótárgyak releváns adatai közé tartozik, hogy a telek ingatlanszakértő által 2019. január 1-jétől becsült értékéhez képest a telekadó 2019. évi összege a kivett közforgalom számára megnyitott magán-

út esetében 228,5% volt, a kivett telephely esetében 78,24% volt, a kivett út esetében 78,18% volt, a kivett telephely, legelő, kivett víztározó esetében 78,12% volt.

- [12] 3.1. A bírói indítványok szerint a sérelmezett adómérték azért ellentétes a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], valamint az arányos köztelherviselés elvével [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés], mert az az adómérték, amely a vagyon értékének olyan kiemelkedően magas százalékát vonja el évente, mint amilyen az alapügyekben ingatlanszakértői értékbecslés alapján megállapításra került, belátható időn belül felémésztí az adótárgyat. Három ingatlannál ez az időtartam alig több mint egy év. A negyedik ingatlan esetében pedig kevesebb mint fél év, hiszen ebben az esetben az éves adó a telek szakértő által becsült értékének a kétszeresét is meghaladja. Az ilyen adómérték súlyosan aránytalan, konfiskáló jellegű. Valójában már nem is adóról van szó.
- [13] 3.2. Az indítványok értelmében a támadott adómérték sérti az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének első két mondatát, és ezáltal ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével. A javak békés élvezetébe történő beavatkozásnak még akkor is minden esetben „megfelelő egyensúly”-t kell találnia a közösség általános érdekének kívánalmai, valamint az egyén alapvető jogai védelmének követelményei között, ha a beavatkozás jogszabályban előírt feltételek szerint kerül alkalmazásra. Észszerű arányossági viszonyoknak kell fennállnia az alkalmazott eszközök, valamint az elérni kívánt célok között. A telekadó konfiskáló jellege miatt az Ör. sérelmezett rendelkezése az alapper felpereseinek az oldalán túlzott és egyéni teherrel jár, ezért a telekadó mértéke nem tekinthető az elérni kívánt céllal észszerűen arányosnak. Az indítványozó bíróság a 3223/2019. (X. 11.) AB határozat indokolásának [13] bekezdésére hivatkozva utalt arra, hogy amennyiben az Alaptörvény és valamely vállalt nemzetközi kötelezettség tartalma azonos, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésén keresztül vizsgálja, hogy a belső jogszabály összhangban áll-e az Alaptörvény, és egyúttal a nemzetközi szerződés azonos tartalmú szabályából fakadó garanciális követelményekkel.
- [14] 3.3. A bírói indítványok az Alaptörvény egyéb rendelkezéseit is megjelölték, de azokhoz indokolást nem fűztek. Ezek közé tartozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, O) cikke, I. cikk (3)–(4) bekezdése, II. cikke és XV. cikk (1)–(2) bekezdése.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érdemi döntéssel érintett rendelkezései:

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

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

- [16] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:

„6. § Az adó évi mértéke [...] (2) A II. körzetben: 240,- Ft/m².”

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítványok megfelelnek-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.
- [18] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a peres eljárás felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz mindhárom esetben. Az indítványok alaptörvény-ellenesség, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, valamint általános és egyedi alkalmazási tilalom elrendelésére irányultak. A bíróság az előtte folyamatban lévő perekben alkalmazandó ön-

kormányzati rendeleti szabályt támadta oly módon, hogy alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott elő az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az indítványok tehát e tekintetben megfeleltek a határozott kérelem követelményének [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Azt is megállapította azonban az Alkotmánybíróság, hogy az indítványok az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, O) cikke, I. cikk (3)–(4) bekezdése, II. cikke és XV. cikk (1)–(2) bekezdése vonatkozásában (lásd a jelen határozat indokolásának [14] bekezdését) indokolás hiányában nem feleltek meg a határozott kérelem követelményének, ezért ezeknek az érdemi vizsgálatára nem volt lehetőség [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].

- [19] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy a bírói indítványok megfelelnek-e az Abtv. 37. § (1) bekezdésének. E tekintetben a testület azt állapította meg, hogy az indítványok kizárólag arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseivel ütköztesse az Ör. sérelmezett szabályát. A vizsgálat tárgyába tehát törvények, illetve más jogszabályok nem tartoztak bele. Ennek megfelelően hangsúlyozandó, hogy a jelen ügyben az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Ör. támadott adómértékét közvetlenül összevesse az Alaptörvénnyel, továbbá arra is rá kell mutatni, hogy ennek az elbírálására más fórumnak nincsen hatásköre.
- [20] Megjegyzendő, hogy az előbbi megállapítás teljes mértékben összhangban áll az Önkormányzati Tanács fentebb hivatkozott határozatával is, amely hatáskör hiányában szüntette meg az eljárást (lásd: Kúria Köf.5014/2020/9. számú határozat, Indokolás [19]), továbbá az Önkormányzati Tanács egyéb döntéseivel is (lásd például: Kúria, Köf.5041/2019/4. számú határozat, Indokolás [31]; Köf.5.029/2020/6. számú határozat, Indokolás [7]), amelyek együttesen már állandó gyakorlattá szilárdultak. Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában annak ellenére folytatta le egy önkormányzati adórendelet érdemi alkotmányossági felülvizsgálatát az Alaptörvény XV. cikkével és XXX. cikkével összefüggésben, hogy az alkotmányjogi panaszindítvány mindkét cikk tekintetében tartalmazott a Hatv.-be ütközéssel kapcsolatos érvelést is (lásd: 3285/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [17]–[31]).
- [21] 3. Az érdemi vizsgálat lefolytatása előtt az Alkotmánybíróság végül azt vizsgálta meg, hogy a hatásköri korlát [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] akadályát képezi-e az érdemi döntéshozatalnak. E tekintetben a testület először azt állapította meg, hogy a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata mint alkotmánybírósági hatáskör egyáltalán nem áll az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének alkalmazási hatálya alatt. Ezt ugyanis az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja tartalmazza. A hatásköri korlát pedig az utóbb hivatkozott bekezdés *b)–e)* pontjaiban szabályozott hatáskörökre vonatkozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint.
- [22] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát megszorítóan értelmezi. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával, amely abban az alaptörvényi szabályban gyökerezik, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. „Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés nyomán haladva azt is kidolgozta már a gyakorlatában, hogy a zártkörű felsorolásban szereplő törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ily módon érvényesül a hatásköri korlát jelentésének a kibontásakor a tartalom elsődlegessége a formával szemben.” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]} Annak ellenére, 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” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [73]}.
- [23] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg a bírói indítványok alapján eljárva, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése részét képező zártkörű törvényi listában a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény kapott helyet hat egyéb pénzügyi tárgyú törvény mellett. A törvényeket tartalmazó felsorolásban tehát a helyi adókról szóló önkormányzati rendeletek nem szerepelnek. Figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság az előző pontban megállapította, hogy a jelen eljárásban a vizsgálat tárgyát törvény – így különösen a Hatv. – nem képezi, a hatásköri korlát nem vonatkozik az Ör. sérelmezett szabályának közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatára. A 3285/2020. (VII. 17.) AB határozat indokolásának [25]–[31] bekezdései is azt támasztják alá, hogy az Alkotmánybíróság teljes hatáskörben vizsgálhatja az önkormányzati adórendeleteket. Következéské-

pen az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozhat az indítvánnyal az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése tekintetében.

- [24] 4. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésekben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le az Ör. támadott szabálya felett. Az Alkotmánybíróság megke-reste Újszentiván Község polgármesterét, és a megkeresésre adott választ figyelembe vette a következő pont-ban írtak szerint.

IV.

- [25] A bírói kezdeményezések megalapozottak.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban folytatott gyakorlatát, és levonta az abból adódó következtetéseket.
- [27] 1.1. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének általános tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a kö-vetkező lényeges megállapításokat tette az eddigiekben. „A közteherviselési kötelezettség az alapvető kötele-zettségek egyike, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található. E kötelezettség érvényesülé-se hiányában fenntarthatatlanná válna a demokratikus jogállam működése, mert nem állnának rendelkezésre a szükséges anyagi erőforrások a közfeladatok ellátásához. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, hogy »[t]eherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően minden-ki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.« [...] A jogállami keretek között érvényesülő általános, egyen-lő és arányos közteherviselési kötelezettség folytán senki sem köteles arra, hogy több adót fizessen annál, mint amennyi a törvényből következik, de mindenki köteles arra, hogy annyi adót megfizessen, amennyi a törvény-ből következik.” {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [80], [83]}
- [28] A közteherviselési kötelezettség a közteher alanya és az állam közti konkrét közjogi jogviszonyban érvényesül, amelynek lényeges sajátosságait a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek kötelesek megfelelően figyelembe venni {e sajátosságokat lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [64]; 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [56]–[57]}.
- [29] 1.2. Az Alkotmánybíróság a közteherviselés arányosságával kapcsolatban is hozott már döntéseket az Alaptör-vény hatálya alatt. Azt állapította meg, hogy „[a]z Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gaz-daságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság köve-telményének fennmaradása látszik. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gaz-dálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell képezze, utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet. A teherbíró képesség elve egyúttal az elkobzó jellegű terhek tilalmát is jelenti, melynek szélső határáig – amíg az nem nyilvánvalóan aránytalan, indokolatlan, eltúlzó mértékű – ugyanakkor a jogalkotó számára széles moz-gástér áll rendelkezésre (1558/B/1991 AB határozat, ABH 1992, 506, 507), figyelemmel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatára is.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; megerősítette: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [37]; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [39]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [36]; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [30] Ehhez azt tette hozzá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből következik: „a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót.” {Előszőr: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]; lásd még: 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [36]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [37]; legutóbb: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [64]}

- [31] Az egyik legutóbbi kapcsolódó döntésében, amely visszautasításról rendelkezett, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „megfelelő indítvány alapján továbbra sem tartja kizártnak annak vizsgálatát, hogy egy, helyi adót megállapító önkormányzati rendelet konkrét szabályozása megfelel-e az Alaptörvényben, így különösen annak XIII. cikk (1) bekezdésében, illetve XXX. cikkében foglalt követelményeknek. A Hatv.-ben megállapított legmagasabb adómértéket el nem érő helyi adó is lehet ugyanis összességében, a szabályozás egészét figyelembe véve konfiskáló jellegű. Ebben az esetben egyedül az Alkotmánybíróságnak van lehetősége arra, hogy az önkormányzat által kivetett, konfiskáló jellegű helyi adó alaptörvény-ellenességét közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, illetve XXX. cikkének sérelme miatt megállapítsa és megsemmisítse.” {3460/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [45]}
- [32] 1.3. Az eddigiekből az következik, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. Ezek egyike az arányosság követelménye. E tekintetben az Alaptörvényben rögzített közteherviselési kötelezettség azt követeli meg a helyi adók alanyaitól, hogy teherbíró képességüknek, illetve a gazdaságban való részvételüknek megfelelően, vagyis azokkal arányosan járuljanak hozzá a helyi szükségletek fedezéséhez. Ebből következően a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére az önkormányzatoknak nem ad alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése. Az adóalanyok szempontjából közelítve az itt tárgyalt problémához: az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében.
- [33] Az Alaptörvény absztrakt szabálya tehát az arányosságot mint a közteherviselési kötelezettség egyik elemét magában foglalja. Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ általában véve nem következik. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik feladat- és hatáskörrel az Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdése alapján, figyelemmel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére is.
- [34] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] kapcsolatos gyakorlatát, és levonta az abból adódó következtetéseket.
- [35] 2.1. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben következetes gyakorlatot alakított ki. Ennek lényege, hogy „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. [...] Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés volta-képpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” {Lásd az Alaptörvény hatálya alatt például: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [161]; 3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [17]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [36] „[A]z 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.” {Lásd például: 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23]; 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [37] Hangsúlyozva, hogy az Alaptörvény szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, azt is megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „[a] törvényben előírt kötelező befizetések csak aránytalanságuk esetén vethetnek fel tulajdoni korlátozással kapcsolatos kérdést” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [38] 2.2. A fentiekből az következik, hogy az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkori közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. Nem kétséges, hogy adóbevételekre szükség van az állami és az önkormányzati

költségvetés egyensúlyának és fenntarthatóságának a biztosítása érdekében [vesd össze: Alaptörvény N) cikk]. Ennek megfelelően az adótárgyak feletti tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmát azzal együtt kell általában értékelni, hogy az közérdekből magában foglalja az adófizetési kötelezettség intézményesíthetőségét egyfelől a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősség okán, másfelől a közteherviselés elvéből fakadóan. A tulajdon ebben az értelemben is kötelez, ezért az adófizetési kötelezettség jellemzően nem vet fel alkotmányossági kérdést a tulajdonhoz való jog körében. Összességében: a tulajdonhoz való jog nem zárja ki az adóztatást.

- [39] A tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását, ami az előbbi bekezdésben írtak szerint a korlátozást általában véve megalapozza. Következésképpen igazolhatatlanná válik az adójogi teher. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valószínűsíthető az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálatára alapján eseti döntésében megállapíthat.
- [40] 3. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett normára vetítette az arányos közteherviselés elvének és a tulajdonhoz való jognak az előző pontban összefoglalt tartalmát.
- [41] 3.1. Az Ör. – a magyar önkormányzatok túlnyomó többségéhez hasonlóan – területalapú telekadó bevezetéséről rendelkezett, jóllehet a képviselő-testületnek arra is lett volna lehetősége, hogy értékalapú adóztatás mellett döntsön, amely esetében az adó mértéke a Hatv. értelmében nem haladhatja meg a telek korrigált forgalmi értékének a 3%-át (vesd össze: Hatv. 21–22. §).
- [42] Jellemzően a területalapú adómérték alkalmazása jelenti az adóztató közhatalom számára a praktikusabb megoldást. Miközben a telekadót bevallás alapján veti ki a jegyző, rendelkezésére állnak a közhiteles ingatlan-nyilvántartás kontrolladatai is. Az adó alapja meglehetősen stabil objektív tény, ami kiszámíthatóvá teszi az adó működtetését az adójogi jogviszony mindkét alanya számára. A telek korrigált forgalmi értékének a megállapítására így nem kell hatósági erőforrásokat felhasználni, és ennek az értéknek a változását sem kell szorosan nyomon követni.
- [43] A területalapú helyi vagyonadók esetében az arányosság követelménye akkor vált különösen jelentős kérdéssé a magyar helyi adórendszerben, amikor a törvényalkotó a telek fogalmának kiterjesztése útján lehetővé tette a külterületi telkek adóztatását is 2011. november 30-i hatálybalépéssel (a törvénymódosítást lásd: az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 170–180. §). Ezek esetében ugyanis a belterületi telkekhez képest jóval nagyobb a valószínűsége annak, hogy méretükhöz képest keveset érnek. Ez a jellemző a területalapú adóztatás alkalmazása esetében annak a jogi kockázatát rejti magában, hogy a telek négyzetméterben kimutatott méretéhez igazodó adómérték akkor is kiemelkedően magas összegű adóhoz vezethet, ha a helyi jogalkotó nem terjeszkedik túl a Hatv. adta kereteken.
- [44] 3.2. A területalapon kivetett telekadó jogtechnikai szinten eloldja az adó összegét az adótárgynak minősülő telek értékétől. Ez a hatás jelentkezett a bírói indítványok alapját képező esetekben, amelyekben a telkek értékét a bírósági eljárásban szakértő állapította meg becsléssel, a 2019. január 1-jétől hatályos állapot szerint. Ezek az adatok a kezdeményezésekben rögzített tényállás részét képezik, amit az Alkotmánybíróság nem von kétségbe. Új tényállást ugyanis nem állapít meg, és főszabály szerint kiterjedt bizonyítási eljárást sem folytat le (vesd össze: Abtv. 57. §).
- [45] Olyan konkrét közigazgatási normakontroll-eljárásban, mint amilyen például a bíró által kezdeményezett önkormányzati tanácsi vagy alkotmánybírósági eljárás, az arányosság vizsgálatát nem lehet feltételezésekre vagy jövőbeli várakozásokra építeni. Az ilyen eljárás ugyanis retrospektív szemléletű, hiszen a közigazgatási hatóság az ügyet végleges határozatával már lezárta, és ehhez képest utóbb kell döntenie olyan jogkérdésekről, amelyek visszahatnak az alapügyre. Tényként kezelendő tehát ebben az alkotmánybírósági eljárásban, hogy az adótárgyak 2019-re kimutatott értékéhez képest a 2019. évi telekadó összege mekkora arányt tesz ki. Ezt nem befolyásolja, hogy a későbbi adóévekben miként változhat(ott) a telkek értéke a Gip2 jelölésű külterületen, és az sem, hogy a jegyző milyen logikai fejtegetésekkel jutott el a településen kialakított belterületi lakópark telekárából az általa feltételezett 1000 Ft/m²-es értékhez. A telek értékének a megállapítása ugyanis szakkérdés.

Ezért a jelen ügyben a bírói indítványban előadott tényállás részét képező konkrét telkek konkrét szakértői értékbecslését az sem ronthatta le, amire az önkormányzat hivatkozott a megkeresésre adott válaszában. Az ugyanis egy másik telkek 2017-ben készített forgalmi értékbecsléséről szólt.

- [46] Alkotmányjogi értelemben ez a tényállás azt a kérdést veti fel, hogy a területalapú adóztatási technika törvényi kereteken belüli választása attól is eloldja-e a helyi jogalkotót, hogy megfeleljen az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény előbbi szabályai akkor is kötik a helyi jogalkotót, ha a törvényi alternatívák közül az értékalapú adóztatást alkalmazza, és akkor is, ha a területalapú adóztatás mellett dönt. Az Alaptörvényből fakadó követelményeknek tehát mindkét esetben érvényesülniük kell. A magyar jogrendszer alapja az Alaptörvény [Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés], amin nem kerekedhet felül az adóztatás Ör.-ben alkalmazott technikája.
- [47] 3.3. A következő kérdés a mérés módszerére irányul. Az arányosság Alaptörvényből fakadó követelményét miként lehet értelmezni abban az esetben, amikor a telekadó az önkormányzat döntése miatt nem a telek értékéhez, hanem annak területéhez aránylik? Végső fokon nem lehet eltekinteni attól, hogy az ingatlanok – különösen a külterületi telkek – mint a vagyonadó tárgyai milyen értéket képviselnek. Ezt támasztja alá a szakirodalmi megközelítések mellett a bírói gyakorlat is (Önkormányzati Tanács, Alkotmánybíróság). Tehát a vagyonnal arányos közteherviselés értelmezése szempontjából a telekadó éves összege a telek értékéhez viszonyítandó a területalapú adóztatás esetében is a szélsőséges esetekben. A jogvita tehát nem a módszerről, hanem annak mikénti alkalmazásáról szól.
- [48] A telekadó tárgya a teleknek minősülő földterület. A telekadó vagyonadó, ami a vagyoni viszonyokkal arányban álló közteherviselés megvalósítására hivatott. Az adóztatott vagyon értékével, azaz az adóalany teherbíró képességével arányban álló közteherviselés az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése részét képezi a jövedelmi helyzet és a gazdaságban való részvétel mellett. Ezzel önmagában nem ellentétes a területalapú adóztatás, ami praktikusán azt jelenti, hogy minél nagyobb a telek, annál több adót kell fizetni, függetlenül a telek értékétől. Az Alaptörvény sérelmére akkor vezet ez a pragmatikus megoldás, amikor az adó funkcióján túlmutatva belátható időn belül a tulajdon elvonásával egyenértékű fizetési kötelezettséghez vezet a telek értékétől elrugaszkodva.
- [49] Ahogyan azt az Alkotmánybíróság megállapította a jelen határozat indokolásának IV/1–2. pontjaiban (Indokolás [26] és köv.), az önkormányzat számára széles mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de ez sem jelent korlátlan felhatalmazást. A súlyosan aránytalan adó elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét. A területalapú telekadó arányosságának a megítélése a széles körben elfogadott módszer szerint pedig nem történhet másként, mint hogy az adó összegét viszonyítjuk a telek értékéhez, figyelembe véve az adóztatás tágabb jogi környezetét, amibe az is beletartozik, hogy ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:30. § (2) bekezdés], az adójogi jogviszony jellemzőit és az egyéb releváns szempontokat, mint amilyen többek között az adótárgy társadalmi rendeltetése, ami kiemelkedő jelentőségű lehet például az otthon esetében.
- [50] 3.4. Az adójogi jogviszony jellemzőivel kapcsolatban ebben az ügyben arra szükséges rámutatni, hogy adótárgyak szerint – azaz attól függően, hogy mire irányul az adóztatás – három klasszikus adótípus között tehető különbség a szakirodalom alapján, jóllehet vegyes típusú adó is létezik. Jövedelemadó esetében az adótárgy az adóalany keletkező jövedelme vagy nyeresége. A forgalmi adó az értékesítéshez és/vagy a szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolja az adókötelezettséget. Ha az adóztatás magára a vagyonelemre irányul, vagyonadóról van szó. A vagyonadó statikus abban az értelemben, hogy nem a jogviszonyokban bekövetkező változásoktól függ, hanem éppen ellenkezőleg: azt a jogi állapotot adóztatja, amelyben egy adóalany megfelelő jogcím alapján vagyonelemmel rendelkezik az adóév egyik (jellemzően az első) napján. A Hatv. például a tulajdonjogot vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jogot tekinti megfelelő jogcímnek január 1-jén [vesd össze: Hatv. 12. § (1) bekezdés, 18. §]. Fontos szem előtt tartani, hogy a jövedelemadó, a forgalmi adó és a vagyonadó elhatárolásának az alapja az adótárgy természete, és nem az, hogy az adótárgyat miként fejezi ki a jog pénzben vagy más mértékegységben, amikor az adóalap praktikus és pontos meghatározására törekszik.
- [51] Annak ellenére, hogy eltérő adótípusok különböztethetők meg, jellemzően mindegyik adónak ugyanaz a forrása. Az adót az adóalany a jövedelméből teljesíti, amennyiben az adófizetési kötelezettség funkciója szerint érvényesül. Ez egyszerűbben megfogalmazva azt jelenti, hogy általában a vagyonadót is a jövedelmükből fize-

tik az adóalanyok. Az adó rendeltetésével ellentétes lehet az a helyzet, amelyben a vagyonadó teljesítése érdekében értékesíteni kellene a vagyonadó tárgyát vagy a hatálya alól való kikerülés érdekében más módon kellene megválni annak tulajdonjogától. A vagyonadók körében az adóforrás azért vet fel érzékeny kérdéseket, mert a vagyonadó az előbbiek szerint statikus; nem kapcsolódik hozzá pénz- vagy értékmozgás az adóalany javára. Nincs keletkező jövedelem, amelyből a kifizető levonhatná vagy maga az adóalany megfizethetné az adó összegét. Nem áll rendelkezésre az értékesítésért kapott vagy fizetendő ellenérték sem, amelyből vagy amellyel együtt az adó összege teljesíthető lenne. Ezért az ingatlanokat terhelő vagyonadók mértékének aránytalansága nem mosható össze a másik két adótípus mértékének a megítélésével. A telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek esetében egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után. Ezzel szemben a jövedelemadóknál és a forgalmi adóknál ez nem egyértelmű. Megjegyzendő, hogy a „munkával megszerzett jövedelem” esetében sarkalatos törvényi szabály állít fel 50%-os felső határt az ezen jövedelmet terhelő összes – akár a munkáltató, akár a munkavállaló által teljesítendő – fizetési kötelezettség mértékére [vesd össze: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 36. § (2) bekezdés].

- [52] 3.5. Ezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy konfiskálónak minősül-e az Ör. sérelmezett adómértéke. Ezzel kapcsolatban először arra szükséges rámutatni az önkormányzat válaszára figyelemmel, hogy az Önkormányzati Tanács döntése nem fejt ki *res iudicata* hatást az Alkotmánybíróság Abtv.-n alapuló eljárására (vesd össze: Abtv. 31. §). Az Önkormányzati Tanács ugyanis nem alkotmányossági felülvizsgálatot végez.
- [53] A magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdeti időszakában az volt az alkalmazott zsinórmérték a helyi vagyonadók konfiskáló jellegét illetően, hogy általános adóügyi elévülési ciklusban (5 év) gondolkodva súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyonadó mértéke [vesd össze: 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507; 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 711; 263/H/1994. AB határozat, ABH 1994, 817, 821–822; 360/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 629, 638–639; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 899–901; 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 900, 909]. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a 20%-os értéktől való eltávolodás nem feltétlenül jár együtt az alaptörvény-ellenességgel, hiszen az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest rugalmasabb szabályt rögzít a XXX. cikk (1) bekezdésében, de különös figyelemmel kell lefolytatni minden olyan esetben a normakontroll-eljárást, amelyben az adómérték alkalmas arra, hogy az elévülési idő alatt a telek értékével egyező vagy azt meghaladó összeget vonjon el. Megjegyzendő, hogy az értékalapú technika választása esetén az adómérték törvényi felső határa a telek korrigált forgalmi értékének a 3%-a, ami a telek teljes értékének csupán az 1,5%-át jelenti (vesd össze: Hatv. 52. § 13. pont).
- [54] A bírói indítványban az Alkotmánybíróság elé tárt tényállás szerint a telekadó összege 2019-ben három ingatlan esetében a telek értékének kb. a 78% volt, egy esetében pedig a 228%-ot is meghaladta. Ezek az értékek olyan nagysárendet képviselnek, amely mellett az adómérték konfiskáló jellege nyilvánvalóan fennállt 2019-ben. Ezekben az ügyekben a telekadó egyértelműen minőséget váltott. Az adótárgy értékének a teljes elkobzásához vezetett félévente az egyik ingatlan esetében, illetve minden második adóév első felében a három másik ingatlan esetében. Az adóalanyok arra voltak tehát kötelesek, hogy nagyon rövid időn belül és ismétlődő jelleggel a telek értékével azonos összeget fizessenek meg. Ez az adóterhelési szint az Alaptörvény érdemben vizsgált rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen. Olyan mértékben csökkenti az adó tárgyaként szolgáló vagyont, hogy az már nem tud megfelelni eredeti rendeltetésének, ami az Alkotmánybíróság felfogásában a cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapjának a megteremtése [lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [189]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [25]]. Az ilyen mértékű adóval sújtott ilyen külterületi telkek a cselekvési autonómiát sokkal inkább korlátozzák, mint kiteljesedését szolgálják.
- [55] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva megállapította, hogy az Ör. támadott adómértéke konfiskáló jellegű, ezáltal egyaránt sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, valamint XXX. cikk (1) bekezdését, és ezért azt a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette.
- [56] Ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezések alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyekben nem alkalmazható az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében. Az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmát a rendelkező rész 2. pontja szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése védelme érdekében rendelte el az ugyanilyen tárgyú (konfiskáló telekadó) ügyekben az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján.

[57] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése sérelmére és a nemzetközi szerződésbe ütközésre vonatkozó indítványi elemeket. Következetes gyakorlatának megfelelően ugyanis, „[h]a az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja” {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; ugyanezt lásd például: 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [24]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [86]}.

V.

[58] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2021. április 20.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/319/2021.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 97. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3232/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) eljáró természetes személy indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2019. július 26. napjától hatályos 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése, valamint B) cikk (1) bekezdése állított sérelmére hivatkozással.
- [2] Az indítványozók beadványukban előadták, hogy a 2019/20-as nevelési évre a 2015. decemberében született gyermekük felmentését szeretnék volna kérni az óvodai nevelés alól, mivel kistestvérének megszületését várták 2019. decemberére. Az Nkt. indítványozók által támadott módosítása miatt azonban erre 2019. július 26. napját követően a gyermekük életkorára figyelemmel már egyáltalán nem volt lehetőségük, jöllehet az indítványozók családi körülményeik alapján megítélésük szerint megfelelően tudták volna a gyermek számára szükséges, a gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelést biztosítani.
- [3] Az Nkt. 2019. július 26. napjától hatályos 8. § (2) bekezdése kizárta az indítványozók azon lehetőségét, hogy a gyermekük óvodai nevelés alóli felmentését kezdeményezzék. Az indítványozók kiemelték: számukra az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét nem a norma felmentést engedélyező szerv, illetőleg bíróság általi alkalmazása okozta, hanem közvetlenül a norma, az ugyanis maga zárta ki az indítványozókat abból a körből, akiknek az ügyében felmentés engedélyezésére egyáltalán lehetőség nyílhat, ennek megfelelően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [4] Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján a magánszférában a szülőket illeti meg a nevelés szabadsága, így elsősorban ők jogosultak eldönteni, hogy feltétlenül óvodai nevelés keretében, vagy más, az intézményesen biztosított kerektől eltérő közegeben látják saját gyermekük számára megfelelőnek a korai fejlesztést és szocializációt. Az indítvány szerint „ezt a szabadságot” az Nkt. 8. § (2) bekezdése már 2019. július 26. napját megelőzően is korlátozta, amikor előírta, hogy a gyermek az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. Amíg azonban 2019. július 26. napját megelőzően az Nkt. 8. § (2) bekezdése akként rendelkezett, hogy a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól annak az évnek az augusztus 31. napjáig adható felmentés, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, az Nkt. módosítása ezt az életkori korlátot a gyermek negyedik életévére módosította, melyet az indítványozók a szülők neveléshez való jogának alaptörvény-ellenes korlátozásaként értékelték, gyermekük életkorára (mely egyben az érintettségüket is megalapozza

jelen esetben) figyelemmel. Az indítványozók álláspontja szerint ugyanis az Nkt. 8. § (2) bekezdésének támadott fordulata sérti az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői nevelési szabadságukat, amely arra is kiterjed, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése szerinti, gyermekük irányában fennálló gondoskodási kötelezettségüket a (2) bekezdésben biztosított nevelési szabadsággal összhangban, legjobb meggyőződésük szerint gyakorolják.

- [5] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban arra is hivatkoztak, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményével is ellentétes, mert a módosítás a kihirdetést követő nyolcadik napon lépett hatályba, alig néhány napot biztosítva a szülők számára az óvodaválasztással kapcsolatos, még a felmentés lehetőségének tudatában meghozott döntés átgondolására. Az indítványozók érvelése szerint jelen esetben, figyelemmel a szabályozás tárgyára, felkészülési időre nemcsak a döntés átgondolásához, hanem a lehetőségek megismeréséhez is szükség van. Mivel az indítványozók nem tudtak azzal számolni, hogy új körülményeket kell mérlegelniük az óvoda kiválasztásakor, a szabályozás alig néhány napon belüli hatályba léptetése esetükben konkrét sérelmet is okozott.
- [6] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [7] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Nkt. támadott rendelkezése 2019. július 26. napján lépett hatályba, ezért megállapítható, hogy az 2019. november 8. napján postára adott alkotmányjogi panasz határidőben előterjesztettnek minősül. Az indítványozók alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeznek, és csatolták a jogi képviselőjük meghatalmazását.
- [8] 2.2. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés miatt az indítványozók kötelesek voltak gyermeküket óvodába küldeni, az óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségét a jogszabály módosítása kifejezetten kizárta); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [az Nkt. 8. § (2) bekezdése]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XVI. cikk (2) bekezdése]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése, B) cikk (1) bekezdése]; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulatának alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [9] Az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}. Jelen ügyben az indítványozók kifejezetten a felkészülési idő követelményével összefüggésben állították az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, ennek megfelelően a B) cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatára jelen eljárás keretei között az indítványban foglalt érvek alapján az Alkotmánybíróságnak lehetősége van.
- [10] 2.3. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását.
- [11] 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. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló indítvány befogadhatóságának feltétele az, „hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {elsőként: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. „A panaszos

alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia.” {Elsőként: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}

- [12] Az indítványozók érintettségük bizonyítására benyújtották gyermekük születési anyakönyvi kivonatát, amely alapján megállapítható, hogy a gyermek a jogszabályi szigorítással érintett korcsoportba tartozik, azaz a gyermek esetében az óvodai nevelés alóli felmentés kezdeményezésének lehetőségét kifejezetten az Nkt. 2019. július 26. napján hatályba lépett módosítása zárta ki. Az indítványozók által állított jogsérelmet jelen esetben közvetlenül a támadott előírás okozza: a vizsgált jogszabályi rendelkezés más állami aktus közbejötté nélkül, közvetlenül érvényesül, az érintett korcsoportba tartozó gyermekek esetében ugyanis a jogszabály teljesen kizárja a kötelező óvodába járás alóli felmentés lehetőségét. Mivel a támadott jogszabályi rendelkezés közvetlenül és nem állami aktus közbejöttével ró kötelezettséget az érintettekre, közvetlenül hatályosul, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal közvetlenül megtámadható, az indítványozók személyes, közvetlen és aktuális érintettsége pedig jelen ügyben megállapítható.
- [13] 2.4. Az Alkotmánybíróság a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdésének az indítványozók által jelen ügyben is támadott „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenes, és a rendelkezést 2021. június 30-i hatállyal megsemmisítette.
- [14] 2.5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a alapján végzésben megszüntetheti az eljárást a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.
- [15] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Nkt. 8. § (2) bekezdésének indítványozók által támadott fordulatát [az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel] az alkotmányjogi panasz benyújtását követően megsemmisítette. Az indítványozók panaszukban ugyan a XVI. cikk (2) bekezdésének [és nem pedig az Abh.-ban is vizsgált XVI. cikk (1) bekezdésének] sérelmét állították, azonban az Abh. megállapítása szerint „[a]z 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.” (Indokolás [59])
- [16] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemmel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság utal az Ügyrend 65. § (3) bekezdésére, melynek értelmében ugyancsak okafogyottságot eredményez, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányosértőnek minősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.
- [17] 3. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2021. május 18.

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. Horváth Attila
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. Szabó Marcel
előadó 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. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
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. Szalay Péter
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. Juhász Imre
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. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1823/2019.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3233/2021. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Szegedi Törvényszék 101.K.700.642/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság az Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdése „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrészenek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén és XXX. cikk (1) bekezdésén alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást a fentieket meghaladó részében megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Két gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozók) jogi képviselőjük (dr. Sepsi Tibor Lajos ügyvéd) útján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján állapítsa meg, hogy Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 17/2015. (XI. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (2) bekezdésének „a II. körzetben: 240,- Ft/m²” szövegrésze sérti az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdését [helyesen: B) cikk (1) bekezdését], P) cikkét, XIII. cikkét, XV. cikk (2) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését és XXX. cikk (1) bekezdését, ezért azt semmisítse meg. Indítványozták továbbá a Szegedi Törvényszék 101.K.700.642/2020/5. számú ítéletének a megsemmisítését is arra hivatkozva, hogy az ellentétes az Alaptörvény előbb megjelölt szabályaival.
- [3] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [4] 1.1. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) keretei közé illeszkedő Ör. 2019. január 1-jével módosított rendelkezései szerint a község belterületén (I. körzet) 30 Ft/m²-ről 120 Ft/m²-re emelkedett a telekadó mértéke. A község külterületén (II. körzet) – a kivett major kivételével – a változás aránya ugyanekkora volt: 60 Ft/m²-ről 240 Ft/m²-re nőtt az adómérték.
- [5] Az elsőfokú adóhatóságként eljáró jegyző a fentieknek megfelelően I/257-1/2019. számú és I/707-2/2019. számú határozataival kivetette az adóalanyoknak minősülő indítványozók egy-egy külterületi ingatlanára a terület-

alapú telekadót a 2019. adóévre. Újszentiván Község Önkormányzat Képviselő-testületének a község helyi építési szabályzatáról szóló 4/2004. (V. 13.) rendelete szerint az érintett ingatlanok „Gip2” jelű, ipari, gazdasági övezetbe soroltak. Ingatlan-nyilvántartási megnevezésük „kivett építési terület”, amelyeken napelemparkokat működtetnek az indítványozók.

- [6] 1.2. Az indítványozók fellebbezéseket nyújtottak be, amelyeket a Csongrád Megyei Kormányhivatal mint másodfokú adóhatóság elutasított CS/B01/4846-2/2019. számú és CS/B01/3808-2/2019. számú határozatával. Ezek indokolása szerint ténykérdés annak vizsgálata, hogy az adómérték differenciálása kellő mélységűnek tekinthető-e, amely bizonyítási eljárás lefolytatását teszi szükségessé. A másodfokú adóhatóságnak az önkormányzatok törvényességi felügyelete során azonban nincs erre jogszabályi lehetősége. Az Ör. az adómértéket differenciáltan, belterületre és külterületre bontva határozta meg, mindezek mellett a differenciálás mélységével és az adómértékének az arányosságával kapcsolatos felülvizsgálat kezdeményezésére egy esetleges közigazgatási perben van csak lehetőség. Kétségtelen, hogy az érintett ingatlanok a telekadó tárgyát képezik és mentesség nem vonatkozik rájuk.
- [7] A másodfokú adóhatóság azt is megjegyezte, hogy a telekadó inflációval növelt (valorizált) adómaximuma 2019. január 1. napjától 345,1 Ft/m². Az Ör. a telekadó mértékét a II. körzetben ennél sokkal alacsonyabban határozza meg. Hivatkozott továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) Köf.5021/2017/4. számú határozatára, miszerint a tanácsi gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a vagyoni értékének 60–70%-át kitevő adómérték már konfiskálónak tekinthető. Ugyanakkor azt is rögzítette másodfokú határozataiban, hogy ha a jegyző által előadott feltételezést elfogadjuk, amely egy belterületi lakópark 5 900 Ft + ÁFA/ m²-es telekárából jutott el az 1 000 Ft/ m² alapulvételéhez az adóalanyok telkeinek az esetében, akkor az elvonás mértéke meg sem közelítené az elkobzó adó szintjét, hiszen az adóterhelés csak 24% lenne.
- [8] 1.3. Az indítványozók felperesként keresettel támadták a másodfokú adóhatóság határozatait, amelyben azok megváltoztatását kérték a telekadó fizetési kötelezettség mértékének a leszállítása céljából. Állították, hogy az Ör. más jogszabályba és az Alaptörvénybe is ütközik. Ezért indítványozták a Kúria Önkormányzati Tanácsának és az Alkotmánybíróságnak a megkeresését.
- [9] 1.4. A Szegedi Törvényszék végzésével kezdeményezte a sérelmezett norma törvényességi felülvizsgálatát. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5041/2019/4. számú határozatával elutasította az indítványt. Ezt követően az eljáró közigazgatási bíróság 101.K.700.642/2020/5. számú ítéletével a keresetet is elutasította. Döntése indokolásában rögzítette, hogy a bírósági eljárásban igazságügyi szakértőt rendelt ki a két telek forgalmi értékének a megállapítására 2019. január 1-jétől. A bíróság a szakvéleményt aggálytalannak fogadta el az indítványozók kifogásai ellenére. Ennek eredményeképpen az egyik telek értéke 10 339 000 Ft, a másik telek értéke pedig 10 754 000 Ft volt. A 2019. évi telekadó összege előbbi esetében 4 376 000 Ft, utóbbi esetében 4 552 080 Ft volt, ami mindkét telek tekintetében a telek forgalmi értékének kerekítve a 42,3%-át tette ki. Ezt a megállapítást azzal egészítette ki a sérelmezett ítélet, hogy „[a] forgalmi érték kizárólag a perbeli ingatlanok földterületének forgalmi értékét tükrözi, a felperesek állítása szerint a napelempark forgalmi értéke ingatlanonként legalább száz millió forint. Az érintett ingatlanok forgalmi értéke a földterület és a napelempark forgalmi értékéből tevődik össze, ekként mindkét perbeli ingatlan forgalmi értéke több mint százötven millió forint.” (101.K.700.642/2020/5. számú ítélet, 3. oldal) A bíróság értelmezése szerint a napelemparkok műtárgyakként minősülnek az úthoz, a garázshoz és a parkolóhoz hasonlóan, és ezért a telkek értékének a meghatározásakor nem lehet figyelmen kívül hagyni a telkeken elhelyezett napelempanelokat sem. A napelemparkok más részei a talajhoz történt rögzítésük alapján építménynek minősülnek.
- [10] Ezek alapján – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) tulajdonvédelmi szabályaira, valamint az Önkormányzati Tanács gyakorlatára és az Alkotmánybíróság 2012 előtti döntéseire hivatkozva – arra a következtetésre jutott a Szegedi Törvényszék, hogy „nem állapítható meg a telekadó konfiskáló jellege, ugyanis az adómérték az ingatlanok forgalmi értékének közel 4%-át (ha csak a földterületek forgalmi értékét vesszük figyelembe, akkor a 42%-át; ha pedig csak az építmények forgalmi értékét vesszük figyelembe, akkor a 10%-át) teszi ki, amely – a fentiek szerint a Kúria gyakorlata alapján – konfiskáló jellegűnek [Htv. 7. § g) pontja] nem minősül, nem ütközik az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésébe, az Alaptörvény XV. cikkébe, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján alkalmazandó az EJE Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkébe. [...] A bíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Ör. vitatott rendel-

kezése a keresetben foglalt okokból nem ütközik sem az Alaptörvénybe, sem más jogszabályba, ezért a bíróság a felpereseknek az Alkotmánybíróság [...] eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelmét elutasította.” (101.K.700.642/2020/5. számú ítélet, 10–12. oldal)

- [11] 2. A Szegedi Törvényszék fenti ítéletével szemben az indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő, amit a főtitkár hiánypótlási felhívására kiegészítésekkel ellátva, egységes szerkezetben nyújtottak be ismételtén. Az alkotmányjogi panasz lényege a következő.
- [12] A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] azáltal sérült, hogy a támadott norma és az azt tévesen alkalmazó bírói ítélet a belterületre megállapított adómértékhez képest kétszeres adómértéket írt elő a külterületen. Tehát azoknak a telkeknek magasabb az adóterhelése, amelyek piaci értéke jellemzően alacsonyabb. Ez az ellentmondás még az általános diszkrimináció-teszt észszerűségi követelményével is nehezen lenne összhangba hozható, ami az indítványozó szerint az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is eredményezi egyúttal, mert a teherbíró képesség és a gazdaságban való részvétel mértéke tekintetében is fordított, a tényleges vagyonnal, illetve gazdasági értékkel ellentétes irányú különbségtételt okozott.
- [13] Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot a telekadó kivetése okszerűen korlátozza. Mindaddig azonban, amíg ez az Alaptörvény által adott keretek között történik, alkotmányos korlátozásról van szó. Az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlatának megfelelően a testület az adó mértékét, összecszerúságát nem vizsgálja, az azonban felvet alkotmányossági kérdést, ha a közteher olyan túlzott mértékű, hogy már nem is a közteherviseléssel összefüggő célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő. Az indítványozók megítélése szerint jelen esetben annak ellenére fennáll az adóztatás eredményeképpen az adóalany ellehetetlenítését okozó hatás, hogy a törvényi adómaximumot meghaladó mértékű adó kiszabására a támadott ítélet indokolásával összhangban valóban nem került sor. A sérelmezett ítélet ezzel ellentétes megállapítása összeegyeztethetetlen az Alaptörvénnyel.
- [14] Az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdését, amit az Alkotmánybíróság tartalmilag helyesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéseként értékelt, azáltal sértette az Ör. az indítványozók előadása szerint, hogy nem biztosított kellő felkészülési időt az adómérték jelentős emelésére. A rendelkezésre állt 33 nap kevés egy ilyen mérvű és arányú változtatásra. Az ellehetetlenítést okozó hatás és a kellő felkészülési idő biztosításának a megsértése azért is egyértelmű ebben az esetben, mert a napenergia termelésére szakosodott gazdasági szektor magas szintű kiszámíthatóságot feltételez. Kormányrendeleti szinten vannak rögzítve a kötelező átvételi árak, amelyek miatt a túladóztatás kizárja az indítványozók által folytatott, magas bekerülési költségű beruházás megtérülésének a lehetőségét.
- [15] A napelemparkot üzemeltető indítványozók álláspontja szerint maguk is a mindenkit megillető egészséges környezethez való jog [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés] által védett tevékenység gyakorlói, amikor kifejezetten megújuló energiaforrást hasznosító gazdasági tevékenységet valósítanak meg a maguk és a társadalom, valamint a jövő nemzedékek érdekében. Minden döntés során, így az adókvetésnél is, figyelembe kell venni a fenntarthatósági szempontot legalább annyira, hogy a döntések ne vezessenek kifejezetten a P) cikk szerint védett értékekkel ellentétes eredményre.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érdemi döntéssel érintett rendelkezései:

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

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

- [17] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:

„6. § Az adó évi mértéke [...] (2) A II. körzetben: 240, -Ft/m².”

III.

- [18] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [19] 1. A kérelmező gazdasági társaságok alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeztek, és érintettségük fennállt, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperesek voltak. Jogorvoslati jogukat kimerítették, amikor keresetet nyújtottak be a Szegedi Törvényszékhez a másodfokú adóhatóság határozatait vitatva [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésükre. Az indítvány felhívta az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], kifejezett kérelmet tartalmazott a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelölte a támadott normát és bírói döntést, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtották be az indítványt [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c)–d) és f) pont].
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszelemek érdemi vizsgálatára lehetőség van-e. Az Alkotmánybíróság a 20/2021. (V. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már megállapította, hogy az Ör. jelen ügyben is sérelmezett adómértéke ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt megsemmisítette. Az előbbi döntés óta a körülmények alapvetően nem változtak meg, és a két ügyben azonos alkotmányjogi összefüggésekre hivatkoztak az indítványozók a tulajdonhoz való jog és az arányos köztelherviselési kötelezettség tekintetében. Következésképpen ezeknek az alaptörvényi szabályoknak a vonatkozásában nem volt helye az érdemi vizsgálatnak az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében. Az Alkotmánybíróság ezért e körben a rendelkező rész 2. pontjában visszautasította az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló panaszt az Abtv. 64. § f) pontja alapján.
- [21] Az Ügyrend 65. § (3) bekezdése úgy szól, hogy „[o]kafoyottság címén kell az alkotmánybírósági eljárást megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányértőnek minősített és megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatát más alaptörvényi tételre (alkotmányos összefüggésre) tekintettel kéri felülvizsgálni, mint amilyen alkotmányos összefüggés alapján az Alkotmánybíróság az adott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést megsemmisítette”. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló panaszeljárást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, P) cikkének, XIII. cikk (2) bekezdésének, XV. cikk (2) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmén alapuló részében megszüntette a rendelkező rész 3. pontja szerint az Abtv. 59. §-ával összhangban.
- [22] 3. A határozott kérelem követelménye azt is magában foglalja, hogy az indítványnak egyértelműen elő kell adnia az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá.” {Lásd legutóbb: 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [23] Az Abtv. 27. §-án alapuló alkotmányjogi panasz alkotmányjogilag értékelhető indokolást tartalmaz arra, hogy az indítványban felhívott Alaptörvényben biztosított jogok mennyiben sérültek az indítványozók álláspontja szerint. Következésképpen a kérelem e tekintetben is megfelel a határozottság előbbi követelményeinek.
- [24] 4. Alkotmányjogi panasz csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „az állam és mindenki köteleességét” rögzíti, mely azonban az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, ezért annak állított sérelme nem vetheti fel az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét sem {lásd például: 3200/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [15]; 3435/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény P) cikke vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt. Az Alaptörvény XIII. cikke, XV. cikk (2) bekezdése, XXI. cikk (1) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése azonban megfelel ennek a feltételnek is. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 27. §-án alapuló eljárás tárgya

nem törvényi szabály, hanem bírói döntés volt, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem képezte az érdemi vizsgálat akadályát ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a körében.

- [25] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a kellő felkészülési idő hiányát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] az indítványozó értelemszerűen csak a sérelmezett normára vonatkoztatta, amely tekintetében az eljárás megszüntetésre került a jelen határozat indokolásának [21] bekezdésében írtak szerint, ezért azt nem kellett vizsgálni, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mennyiben alapítható alkotmányjogi panasz.
- [26] 5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. Az alternatív feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatához az szükséges tehát, hogy az előbbi két feltétel közül legalább az egyik teljesüljön.
- [27] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéteyle merült fel a jelen ügyben támadott bírói döntéssel összefüggésben. Nevezetesen az, hogy sérti-e a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a közteherviselési kötelezettséget [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] az a bírói jogértelmezés, amely egyfelől alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése nélkül, saját bírósági hatáskörében eljárva *expressis verbis* kimondta, hogy az Ör. 6. § (2) bekezdése nem ütközik az Alaptörvény előbbi, illetve más szabályaiba, és amely másfelől kifejezetten azt állapította meg, hogy a sérelmezett adómérték nem konfiskáló jellegű.
- [28] 6. Az Alkotmánybíróság az előző pontokban foglaltak alapján megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított jogok tekintetében megfelel a vele szemben támasztott feltételeknek, így az érdemi vizsgálatot – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával az alábbiak szerint végezte el.

IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság először röviden felidézte az Abh.-ben tett megállapításokat, és levonta az azokból adódó következtetéseket.
- [31] 1.1. Az „Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül is levezethető alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. Ezek egyike az arányosság követelménye. [...] Az Alaptörvény absztrakt szabálya tehát az arányosságot mint a közteherviselési kötelezettség egyik elemét magában foglalja. Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ általában véve nem következik. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik. Ennek megállapítására az Alkotmánybíróság rendelkezik feladat- és hatáskörrel az Alaptörvény 24. cikk (1)–(2) bekezdése alapján, figyelemmel az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére is.” (Abh., Indokolás [32]–[33])
- [32] 1.2. Az „alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkorijogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. [...] A tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását, ami az előbbi bekezdésben írtak szerint a korlátozást általában véve megalapozza. Következésképpen igazolhatatlanná válik az adójogi teher. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valószínűsíti meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat.” (Abh., Indokolás [38]–[39])

- [33] 1.3. A fentiekből az következik, hogy alkotmányjogi értelemben a tulajdon vagyoni típusú adófizetési kötelezettséggel való korlátozása addig terjedhet, amíg az arányban áll a teherbíró képességgel, illetve a gazdasági életben való részvétellel. A súlyosan aránytalan adóztatás egyszerre sérti az alapjogi jogvédelemre jogosult adóalany tulajdonhoz való jogát [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és közteherviselési kötelezettségét [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik, hogy közvetlenül az Alaptörvény szabályait alkalmazva meghatározza a szakjogi értelmezés alkotmányos kereteit, tehát azt, hogy hol húzódik a határ a konfiskáló adóterhelés és az ezt el nem érő helyi adóztatás között.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban felülvizsgálta az Ör. 6. § (2) bekezdésének alkotmányosságát. Döntésében azonosította a telekadóval összefüggő jogi környezetet és feltárta a telekadó fizetési kötelezettséggel létrejövő adójogi jogviszony alkotmányjogi szempontból lényeges jellemzőit. Ezeket az Alkotmánybíróság a jelen határozatában nem ismétli meg, jóllehet támaszkodik rájuk (lásd: Abh., Indokolás [41]–[51]). Mindezek alapján határozott úgy a testület az Abh.-ban, hogy az Ör. sérelmezett adómértéke egyértelműen konfiskáló volt, és ezért azt megsemmisítette.
- [35] A jelen ügyben a bíróság azért utasította el a konfiskáló adómértékre vonatkozó kérelmet, mert értelmezése szerint a telekadó arányosságának a vizsgálatkor a telekadó összegét az ingatlan forgalmi értékéhez kell viszonyítani, amely két részből tevődik össze. Az egyik magának a teleknek az igazságügyi szakértő által megállapított forgalmi értéke, a másik a telken elhelyezett napelempark értéke, amit az indítványozók előadására hivatkozva legalább százmillió forintban határozott meg a bíróság. Ezzel az értelmezéssel az adóterhelés szintje kb. 4%. Azt is rögzítette a támadott ítélet, hogy ha csak a telek forgalmi értékéhez történik viszonyítás, az adóterhelés kb. 42%. Mindkettőre vonatkoztatva azonban azt az összegző megállapítást tette, hogy az Ör. támadott adómértéke nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és XXX. cikk (1) bekezdésébe (lásd a jelen határozat indokolásának [10] bekezdésében idézeteket a 101.K.700.642/2020/5. számú ítélet 10–12. oldaláról).
- [36] 3. Ennek az ügynek a mikénti eldöntését minden további kérdés előtt az határozza meg, hogy mit mihez kell mérni az arányossági vizsgálatban. A kb. 4%-os arány áll szemben a kb. 42%-ossal.
- [37] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a telekadó fizetési kötelezettséggel létrejövő adójogi jogviszony nem általában a vagyon adóztatására szolgál. A Htv. alapján két különböző adótárgyra irányulhat helyi vagyonadó. Mindkettő ingatlan. A telekadó tárgya a teleknek minősülő földterület, ahogyan az az Abh.-ban is megállapításra került (Abh., Indokolás [47]–[49]). Azt a megszorítást is figyelembe kell azonban venni, hogy a Htv. bizonyos területeket eleve kivesz a telek fogalma alól (lásd: Htv. 52. § 16. pont). A másik helyi vagyonadó az építményadó, amelynek funkciója a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, illetve épületrész adóztatása. A két helyi ingatlanadót akár egyidejűleg is működtetheti az önkormányzat. Ebben az esetben a köztük lévő viszonyt alapvetően az határozza meg, hogy a telekadó alól mentes az épület, illetve az épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész [Htv. 19. § a) pont]. Ebből az következik, hogy a teleknek ezt a részét kizárólag építményadó terhelheti. A telek ezen felüli része sújtható telekadóval.
- [38] A fenti összefüggés azt is meghatározza, hogy végső fokon mihez kell mérni a telekadó összegét az adómérték arányosságának a vizsgálata során. A telekadó éves összege a telek értékéhez viszonyítandó az értékalapú és a területalapú adóztatás esetében is. A telekadó mértéke az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerinti arányosságának alkotmányos megítélésén tehát nem változtat, hogy a másik lehetséges helyi vagyonadó tárgyai (épület, épületrész), amelyeket a telken emeltek, mennyit érnek, és szintén nem hat ki erre a vizsgálatra a telken elhelyezett műtárgyak értéke sem. A telekadó ugyanis – a sérelmezett ítélet érvelésével ellentétben – nem az utat, a gurulóutat, a parkolót vagy más műtárgyat – mint például a napelemparkot – adóztatja, hanem az épülettel, épületrésszel be nem épített földterületet, függetlenül attól, hogy a szóban forgó földterületet részben vagy egészben funkcionálisan úttá, gurulóúttá, parkolóvá, avagy napelemparkká alakították át. A telekadó tehát nem a napelemparkok adója. Ebből az következik, hogy az arányossági vizsgálatban azt kell alapul venni, hogy a napelemparkkal beépített telket legfeljebb éppen akkora mértékben terhelheti a telekadó, mintha nem állna rajta ez a műtárgy. Ezek ahhoz a megállapításhoz vezetnek, hogy nem a kb. 4%-os, hanem a kb. 42%-os arányt kell alapul venni az alkotmányossági vizsgálatban.
- [39] 4. Az eldöntendő kérdés a jelen ügyben úgy konkretizálódott, hogy a konkrét telkek forgalmi értékéhez viszonyítva az éves telekadó konkrét összege súlyosan aránytalanak minősül-e. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a] telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek eseté-

ben egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után” (Abh., Indokolás [50]–[51]).

- [40] Az indítványozókat terhelő telekadó fizetési kötelezettség mértéke (kb. 42%) olyan szintet ért el az alkotmányjogi panasz alapját képező esetekben, hogy a telkek forgalmi értékének a kétszeresét is meghaladja a fizetendő adó összege az általános adóügyi elévülési ciklus alatt. Másként fogalmazva ez azt jelenti, hogy megközelítőleg két és fél évente a telek forgalmi értékével azonos összeget kell telekadó formájában befizetni a helyi költségvetésbe. Ez a telekadó-terhelési szint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével. Konfiskáló jellegűnek minősül, hiszen a teherbíró képességgel és a gazdaságban való részvétel elvével ellentétes az a telekadó, amelyik arra kötelezi az adóalanyt, hogy ilyen rövid időn belül újra és újra az adótárgy értékével egyező összeget fizessen meg. Az indítványban előadott súlyos aránytalanság tehát igazolást nyert.
- [41] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az adófizetési kötelezettség összecsúszása az indítványozók ügyében ellentétes volt a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a közteherviselési kötelezettséggel [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélet azonban ennek az ellenkezőjéről döntött bírósági, és lényegében alkotmánybírósági hatáskörben eljárva. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is rámutat arra, hogy a (közigazgatási) bíróságok arra kötelesek és jogosultak az Alaptörvény 28. cikke értelmében, hogy az Alaptörvénnyel összhangban törvénykezzenek, amelynek során tiszteletben kell tartaniuk az Alaptörvényt, amelynek értelmezési keretét nem a bíróságok, hanem az Alkotmánybíróság jelöli ki döntéseiben. A támadott ítéletről megállapítható volt az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eljárásban, hogy érdemét alaptörvény-ellenesség befolyásolta, hiszen a bírói jogértelmezés túlterjeszkedett a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség alkotmányos értelmezési tartományán. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1) bekezdésének megfelelően tanácsban eljárva – a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette az ítéletet. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének, XV. cikk (2) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemeket {az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben legutóbb hasonlóan lásd például: 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abh. második rendelkező részi pontjában az Ö. 6. § (2) bekezdés támadott részének általános alkalmazási tilalmát is elrendelte. Ezért a jelen határozatot követően – a Kúria döntésének megfelelően – lefolytatandó eljárásban a konfiskáló adómérték nem alkalmazható (vesd össze: a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 123. § és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 427–428. §).

Budapest, 2021. május 18.

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. Hörchneré 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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1426/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3234/2021. (VI. 4.) 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:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2012. január 1-jétől 2017. december 31-ig hatályban volt 170. § (1) bekezdés harmadik mondata, amely úgy szövelt, hogy „Az adóbírság mértéke az adóhiány 200%-a, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze.”, alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.662/2019/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy gazdasági társaság jogi képviselője (Vámosi-Nagy Ernst & Young Ügyvédi Iroda) útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz arra hivatkozva, hogy a Kúria ítéletének támadott része, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 170. § (1) bekezdés harmadik mondata sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1)–(2) és (6) bekezdését, 1. cikk (2) bekezdés *b*) pontját és 25. cikk (1) bekezdését.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 1.1. Az indítványozónál a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adó- és Vámigazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) 2015. május 1. és augusztus 31. közötti időszakra általános forgalmi adóra (a továbbiakban: áfa) vonatkozóan bevallások utólagos vizsgálatát folytatta le a régi Art. szerint. Ennek során – büntetőeljárásból és külföldi hatóságok megkereséséből származó bizonyítékokat is felhasználva – azt tárták fel, hogy a műanyagárak Európai Unión belül különböző cégek láncolatán keresztül folytatott kereskedelmét azért az alkalmazott módon bonyolították le, hogy csalárd módon áfát igényeljenek vissza. A mesterséges láncolat haszonhúzója – annak aktív részeseként – az indítványozó volt.
- [4] A kristálycukor értékesítésével kapcsolatban egy másik mesterséges láncolatot azonosított az elsőfokú adóhatóság, amelynek célja szintén az adókijátszás volt. Az elsőfokú adóhatóság megállapította, hogy a külföldről származó kristálycukor első magyarországi értékesítője a nettó beszerzési árnál jóval alacsonyabb árat alkalmazott, és az alkalmazott árak irányított módon kerültek kialakításra. Az eladó nevében eljáró magánszemély az indítványozó (vevő) alkalmazottja volt, ekként az adásvétel felei nem tekinthetők függetleneknek. Rögzítette, hogy az ügyletekben az indítványozó alatt elhelyezkedő számlakibocsátók és a láncolat további szereplői valós pénzügyi tevékenységet nem végeztek. Az indítványozó román vásárlója részére minimális haszonnal értékesített ügy, hogy valóságos pénzmozgás ténylegesen nem történt.
- [5] Az elsőfokú adóhatóság a határozathozatalra nyitva állt 60 napos határidőt 2018. május 23-án hozott indokolt végzésével 30 nappal meghosszabbította. 4320964740 iktatószámú, 2018. június 22-én kelt elsőfokú határozatával az indítványozó terhére adóhiányt állapított meg, amely után 50%-os mértékkel adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot számított fel.
- [6] Az indítványozó fellebbezéssel fordult a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóságához (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság). Fellebbezésében azt is előadta, hogy a meg nem hosszabbított határozathozatali határidőt az ügyében megsértették. Ezt követően az elsőfokú adóhatóság 2018. július 18-án kelt végzésében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a meghosszabbításról rendelkező végzés a hatóság elektronikus

rendszerében jóváhagyásra került, de a végzés közzlése nem történt meg a rendszer hibája miatt. A tájékoztatás mellékleteként csatolta a meghosszabbító végzést és a jóváhagyást bizonyító képernyőképeket.

- [7] A másodfokú adóhatóság 2234359513 iktatószámú határozatával az adóbírság mértékét 200%-ra emelte a régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondata alapján, mert döntése szerint a feltárt adóhiány a bizonylatok meghamisításának eredménye mindkét ügyletkör esetében. Megállapította azt is, hogy bár az ügyintézési határidő meghosszabbításának közzlésevel kapcsolatban hiba történt, a meghosszabbítás kétségkívül megtörtént, azt utóbb közölték is, így a sérelem nem függ össze az ügy érdemével.
- [8] 1.2. Az indítványozó keresettel támadta a másodfokú adóhatóság előbbi határozatát. A terhére rótt megállapítások törlését kérte. Állította, hogy ügyletei ténylegesen megvalósultak a számlákban feltüntetett tartalommal; a láncolatban való aktív magatartása objektív körülményekkel nincsen alátámasztva és az emelt szintű adóbírság alkalmazása önmagában is jogszerűtlen, hiszen legfeljebb 50% lehetett volna a bírság mértéke, továbbá adóbírságot nem is lehetett volna kiszabni az ügyintézési határidő elmulasztása miatt. Sérelmezte a büntetőeljárásokból beszerzett információk felhasználását, mert azokat nem ismerhette meg, észrevételezési és jogorvoslati jogának hatékony gyakorlásától ezáltal elzárták. Hivatkozott az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlatára – így különösen a C-419/14. számú ügyre – és a Kúria 5/2016. (IX. 26.) KMK véleményére (a továbbiakban: KMK vélemény) is.
- [9] A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) 101.K.27.900/2018/37. számú ítéletével az indítványozó keresetét teljes egészében elutasította. Az EUB időközben, C-189/18. számú ügyben hozott döntésére is tekintettel a büntetőeljárásban beszerzett bizonyítékok adóeljárásban való felhasználása és megismerhetősége nem volt jogszerűtlen. A KMB a másodfokú adóhatósággal egyezően állapította meg a tényállását és annak adójogi jogkövetkezményeit, ideértve az adóbírságot is. A határozathozatali határidő meghosszabbításáról rendelkező végzés közzléseinek elhúzódása nem teszi semmissé a döntést, nem hatálytalanítja a határidő meghosszabbítását. Az indítványozó a 35. sorszám alatti beadványában maga is elismerte a képernyőfotók alapján, hogy a végzést az ügyintézési határidő lejárta előtt meghozták.
- [10] 1.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben a KMB előbbi ítéletének hatályon kívül helyezését és az elsőfokú adóhatóság új eljárásra és új határozat hozatalára történő kötelezését kérte. A másodfokú adóhatóság felülvizsgálati ellenkérelmében indítványozta, hogy a Kúria hatályában tartsa fenn a KMB ítéletét.
- [11] A Kúria Kfv.I.35.662/2019/10. számú ítéletével részben helyt adott a felülvizsgálati kérelemnek. A KMB ítéletének azt a részét, amelyik a műanyagárak beszerzésével volt kapcsolatos, – az adóhatósági határozatokra is kiterjedően – hatályon kívül helyezte, illetve megsemmisítette, és az elsőfokú adóhatóságot e körben új eljárás lefolytatására kötelezte, mert bizonytalan történeti tényállásra adójogi jogkövetkezmény nem alapítható, és a C-189/18. számú ügyben az EUB által adott értelmezéssel összhangban a büntetőeljárásból származó, adózóra vonatkozó nyilatkozat (vallomás) tartalmát az adózóval teljeskörűen ismertetni kell, a nyilatkozó személy kilétét is fel kell fedni, ha lehet.
- [12] Az előbbin kívüli körben elutasította a felülvizsgálati kérelmet. E vonatkozásban a Kúria kiemelte, hogy az adóhatóság olyan plusz tényállási elemeket (személyi összefonódásokat) tárt fel, amelyek alkalmasak voltak annak igazolására, hogy az indítványozó tudott arról, hogy adókijátszás részese volt. „A cukor értékesítésével összefüggésben megállapított tényállás nem minősíthető bizonytalanoknak, azt az adóhatóság részletesen feltárta, a bizonyítékokat értékelte, határozata a bizonyítékok mérlegelését tartalmazza, az általa megállapított tényállás a bizonyítékokkal kellően alátámasztott.” (Kúria Kfv.I.35.662/2019/10. számú ítélet, Indokolás [47])
- [13] A támadott kúriai ítélet indokolásának [48] bekezdése a következőket tartalmazza. „Nem osztja a Kúria a felülvizsgálati kérelem azon megállapítását, mely szerint az elsőfokú bíróság ítélete ebben a részében sincs kellő indokolással alátámasztva. A bíróság elvégezte a támadott közigazgatási határozat törvényességi vizsgálatát, indokolásában számot is ad ennek az eredményéről és nem sért jogszabályt akkor, amikor visszautal a közigazgatási határozat azon megállapításaira, melyeket maga is helyesnek tart. Ebben a körben a Kúria meglátása szerint az alperes és a bíróság is teljesítette az Európai Unió Bírósága döntéseiben foglalt előírásokat az abban kimunkált szempontok alapján vizsgálta a cukor beszerzésről szóló számlákban foglalt áfa levonás jogszerűségét. Ítélete megfelelt a [...] bizonyítékok értékelésére vonatkozó előírásnak.”
- [14] Az ügyintézési határidő sérelmével kapcsolatban a Kúria támaszkodott az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) és a 17/2019. (V. 30.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.). Ezekből azt a következte-

tést vonta le ítélete [52] bekezdésében, hogy mivel az indítványozó „nem hivatkozott a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joga részjogosítványait illető hátrányra, jogsérelemre, megjelölés hiányában annak eljárás egészét érintő értékelésére nem is kerülhetett sor. Ennek következtében az elsőfokú bíróság helyes jogértelmezéssel állapította meg az alapelv megsértésének hiányát, és utasította el az adóbírság törlésére vonatkozó felperesi kérelmet.”

- [15] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján. Egyrészt alkotmányjogi panaszát a Kúria ítélete azon részével szemben terjesztette elő, amelyik a felülvizsgálati kérelmet elutasította és hatályában fenntartotta a KMB döntésének vonatkozó részét. Másrészt támadta a régi Art. 170. § (1) bekezdésének „második fordulatót” (tartalom szerint értékelve, helyesen: harmadik mondatát), amelynek alkalmazása alapján kiszabták a 200%-os adóbírságot.
- [16] 2.1. Az indítványozó előadása szerint a Kúria ítélete sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], az indokolt bírói döntéshez való jogot, amely a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] egyik részjogosítványa, továbbá ellentétes az ártatlanság vélelmével [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés].
- [17] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] sérelmére az vezetett az indítványozó szerint, hogy az elsőfokú adóhatóság elmulasztotta határidőben közölni az ügyintézési határidő meghosszabbításáról rendelkező végzést, és amikor azt utóbb mégis megtette, nem tartotta be a kiadmányozásra vonatkozó szabályokat, ezért a határidő meghosszabbítása hatályosan nem történt meg. A határidő túllépése tehát megállapítható, annak időtartama közel egy hónap volt még akkor is, ha az utóbb közölt végzés kiadmányozásával kapcsolatos hibától eltekintünk. A másodfokú adóhatóság 200%-ra emelte a bírság mértékét. A határidő ilyen körülmények közt való elmulasztása önmagában véve is olyan súlyos sérelmét jelenti az ügyintézési határidőnek, hogy az kizárja az adóbírság kiszabhatóságát az Abh1. és az Abh2. helyes értelmezése alapján.
- [18] Az indokolt bírói döntéshez való jog sérelme azáltal állt elő, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelem öt lényeges észrevételére egyáltalán nem, vagy csak hiányos indokolást adott (lásd a felülvizsgálati kérelem következő pontjait: 7.1.1.; 7.1.2.; 7.1.3.; 7.2.3.; 7.2.4.-7.2.7. és ehhez kapcsolódva a 7.3.5.).
- [19] Az ártatlanság vélelmének sérelme abban öltött testet, hogy a Kúria nem volt tekintettel az ártatlanság vélelmére, ami megilleti az indítványozót az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) eseti döntése [lásd: *Pákozdi kontra Magyarország* (51269/07), 2014. november 25.] értelmében. Az indítványozó értelmezése szerint az ártatlanság vélelmének sérelmét az okozta, hogy a Kúria figyelmen kívül hagyta saját gyakorlatát, konkrétan a KMK véleményt és egyik határozatát. Ezekből ugyanis az következett volna, hogy az indítványozót legfeljebb 50%-os bírságmértékkel lehetett volna sújtani, mert a 200%-os mérték alkalmazásának feltétele az adókijátszásban való aktív magatartás bizonyítása. Ezt a cukorkereskedelmi láncsal összefüggésben nem bizonyították a terhére. Az indítványozó magatartása az adóhatóság által feltárt jogellenes ügylet tekintetében passzív volt.
- [20] Az indítvány-kiegészítésben írtak szerint a Kúria ítélete azért is sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], mert az egyedi elbírálás elvébe ütköző módon standardizált elemek alkalmazását tartotta hatályban, illetve maga is standardizált elemeket alkalmazott, ami nem egyeztethető össze az EUB gyakorlatával. Az indítványozó több EUB ítéletre hivatkozott, valamint azt is kiemelte, hogy a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]–[4] bekezdései értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az EUB gyakorlatára, és kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet. Az indítvány-kiegészítésben úgy fogalmazott az indítványozó, hogy „[m]egjegyezzük továbbá, hogy álláspontunk szerint a standardizált elemek alkalmazása felveti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elvének sérelmét is, ugyanis a Kúria jogalkotóként lépett fel”. Végül azt is előadta, hogy a standardizált elemek miatt a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, valamint a 25. cikk (1) bekezdésével.
- [21] 2.2. A régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondata sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, XXVIII. cikk (2) és (6) bekezdését az indítvány szerint.
- [22] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező jogbiztonság követelményét azért sérti a támadott norma, mert megfogalmazása „elégge bizonytalan”, emiatt alkalmazási gyakorlata is teljesen eshetőleges, mivel nem

világos, hogy mi a bizonyítottság elvárt szintje. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabály alaptörvény-ellenességét alapozza meg az is, hogy a rendelkezés alkalmazása nem egyeztethető össze a jogállamiság fogalmából levezethető arányosság követelményével, mert az adóhiány kétszeresének megfelelő összegű adóbírság nem áll arányban az adóhatóság büntetőjogi tényállás feltárási kötelezettségének hiányával. Ez egyúttal sérti „az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében rögzített emberi méltóságból levezethető bűnösségen alapuló felelősség elvét is – hiszen az emelt összegű adóbírság kiszabásához a büntetőjogi felelősség megállapítására sincs szükség”.

- [23] Az ártatlanság vélelmével [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] azért áll ellentétben a támadott norma, mert „a 200% mértékű adóbírságot akár abban az esetben is ki lehet szabni, ha az adóhatóság még (vagy egyáltalán) nem tárja fel és nem bizonyítja, hogy a jogszerűtlen adóelőny szerzést valójában ki követte el. [...] miközben az adóhatóság a bizonylatok meghamisítására hivatkozással 200% mértékű adóbírságot alkalmaz, addig azt egyáltalán nem fogják feltárni és nem fogják bizonyítani, hogy a bizonylatok meghamisítását ki követte el ténylegesen, vagy hogy mit is hamisított meg. Ez az adóellenőrzés alapvető logikájából következik így, hiszen az – mint jelen esetben is – egy jogi személy felelősségét állapítja és szankcionálja egy olyan magatartás alapján, melyet csak természetes személy követhet el. [...] Ebben a kérdésben a jogszabály és a jogalkalmazói gyakorlat semmiféle tényállástisztázási és bizonyítási kötelezettséget nem telepít az adóhatóságra, még csak az sem világos, hogy pontosan mit kell érteni pl. a »könyvek, bizonylatok meghamisítása« alatt, hiszen a büntetőjogi dogmatika és gyakorlat nem alkalmazható.”
- [24] Az indítványozó azt is előadta, hogy a támadott normának büntetőtényállási tartalma van. Ezért akkor, amikor ugyanazon cselekmény miatt a 200%-os adóbírság kiszabására és a büntetőjogi szankciók alkalmazására is sor kerül, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő, de az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében egyértelműen lefektetett *ne bis in idem* elv sérül.

II.

- [25] 1. Az Alaptörvény érdemben vizsgált rendelkezései:

„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 (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”

- [26] 2. A régi Art. 2012. január 1-jétől 2017. december 31-ig hatályban volt támadott szabálya:

„170. § (1) [...] Az adóbírság mértéke az adóhiány 200%-a, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze. [...]”

III.

- [27] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [28] 1. A kérelmező gazdasági társaság alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennáll, mivel a bírósági eljárásban a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felperes volt. Az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelmények közé tartozik, hogy határozott kérelmet kell előterjeszteni az Alkotmánybírósághoz [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket, kifejezett kérelmet tartalmaz a jogkövetkezmények megállapítására, valamint pontosan megjelöli a sérelmezett ítéletet és tartalmilag beazonosítható módon határozza meg a támadott adójogi szabályt, továbbá meghatározza az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés a), c), d), és f) pont].

- [29] Az indítványozó a Kúria ítéletének kézbesítéséhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt.
- [30] A régi Art. 2017. december 31. óta hatálytalan. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azonban biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha az a konkrét esetben még alkalmazandó {lásd például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [24]}. Mivel a támadott szabályt az indítványozó ügyében alkalmazták, a norma alkotmánybírósági felülvizsgálatának – az egyéb befogadási feltételek teljesülése függvényében – helye lehet.
- [31] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pontja és 27. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette, amennyiben az biztosított volt számára. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kimerítette a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, amikor keresettel támadta a másodfokú adóhatóság határozatát. A rendkívüli jogorvoslat igénybevétele nem feltétele a panasz benyújtásának [lásd: Ügyrend 32. § (1) bekezdés], jóllehet az indítványozó azt is kimerítette. A Kúria ítéletével szemben az indítványozót további jogorvoslati lehetőség nem illette meg.
- [32] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésének és 27. § (1) bekezdésének való megfelelés tekintetében azt is vizsgálta, hogy az indítványozó az ügy érdemében hozott döntést vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntést követően nyújtotta-e be alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó a Kúria ítéletét abban a részében támadta, amely az adóügyet érdemben eldöntötte és az eljárást a véglegesség igényével lezárta. Az állított alapjogsérelmet kifejezetten e döntési részre vonatkoztatta az indítványozó. E körben megismételt eljárás nincs folyamatban, és az eljárásnak az a része, amelyet az új eljárásra kötelezés miatt meg kell(ett) ismételni, nem hat ki a már befejezett részre. Ezért az alkotmányjogi panasz nem tekinthető idő előttinek.
- [33] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a*) pontja és 27. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében alkotmányjogi panasz Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Az Alkotmánybíróságnak töretlen a gyakorlata azzal kapcsolatban, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának a B) cikk (1) bekezdésére alapított eleme azonban nem ezeket az eseteket tartalmazza, így az nem felel meg az érdemi vizsgálat feltételeinek. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint a 25. cikk (1) bekezdése sem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, így arra alkotmányjogi panasz ugyancsak nem alapítható {lásd például: 3007/2017. (II. 1.) AB végzés, Indokolás [10]}. Előbbi az Országgyűlés törvényalkotási hatásköréről rendelkezik. Utóbbi a bíróságok feladatkörét rögzíti, és azt, hogy a bírósági szervezetrendszer csúcsán a Kúria áll. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése sem Alaptörvényben biztosított jog, hanem a hatalommegosztás elvét deklarálja {lásd például: 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [8]}.
- [34] 3. A határozott kérelem azt az elvárást is magában foglalja, hogy az indítványnak egyértelműen elő kell adnia az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pont]. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig az indokolás hiánya {lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá” {lásd legutóbb: 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}. Visszautasításra ad okot az is, ha az indítványozó érvelése nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az alkotmányossági összefüggéseket tehát be kell mutatnia az indítványozónak {a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3231/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [13]; 3327/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14]; 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkére alapított panaszélelem nem felel meg a határozott kérelem előbbi követelményeinek. Ennek nem az az oka, hogy azt az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével egybefonta, hanem az, hogy alkotmányjogilag értékelhető magyarázatot nem adott arra, hogy a jogi személy indítványozó esetében az emberi méltóságból miként következne a bűnösségen alapuló felelősség alkotmányos elve, amit az ügyében az indítványozó sérülni vélt.

- [36] Az indítványozó ugyancsak nem adta alkotmányjogilag érítelhető magyarázatát az indítvány-kiegészítésben állított sérelmeknek. E tekintetben a tisztességes hatósági és bírósági eljárás sérelmét tartalmilag azzal indokolta, hogy a standardizált elemek tilalma az EUB gyakorlatából következik, e tilalom a régi Art. 97. § (4) bekezdéséből is levezethető, amik következtében a Kúria ítéletének támadott része sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését. A nemzeti adójogszabályok és az uniós jog értelmezése áfa ügyekben alapvetően szakjogi kérdés. Még az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben sem foglal állást az Alkotmánybíróság {3257/2020. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [44]; 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [37] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésével kapcsolatos indítványozói indokolás sem felel meg a határozott kérelem követelményének. Ezzel összefüggésben ugyanis azt adta elő az indítványozó, hogy a 200%-os adóbírság mellett kiszabott büntetőjogi büntetés a kétszeres érítelés tilalmába ütközik. Szükséges azonban felidézni, hogy az indítványozó azt nem is állította és nem is igazolta, hogy megtörtént volna a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti büntetés kiszabása. Az indítványozó érvelése tehát hipotetikus az Alkotmánybíróság elé tárt történeti tényállás és pertörténet tükrében. Emellett megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján {erről lásd: 3053/2018. (II. 13.) AB végzés [13]; 3165/2017. (VI. 26.) AB végzés [11]; 3205/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [20]}. A fentiekből az következik, hogy ennek a panaszelemnek a jogorvoslati jellege nem áll fenn, mert az indítványozó elmulasztotta igazolni, hogy több büntetőjogi jellegű szankcióval sújtották ugyanazon cselekmény miatt. Hipotetikus esetre való hivatkozással alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye. Emiatt a *ne bis in idem* elv sérelmével kapcsolatos panaszelem alkalmatlan volt az érdemi elbírálásra.
- [38] 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. „E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.” {Lásd például: 3329/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [10]} Az alternatív feltételek fennállását azon panaszelemek körében szükséges mérlegelni, amelyek az előzőekben vizsgált befogadási feltételeket teljesítették.
- [39] Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszelemek közül az, hogy a régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondata ellentétben áll-e az ártatlanság vélelmével az indítványozó által előadott okból. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a sérelmezett norma lehetővé teszi-e az adóhatóság számára, hogy úgy alkalmazza az adóbírságot 200%-os mértékkel, hogy nincs tisztázva, kit terhel a Btk. szerinti felelősség, azaz nincs feltárva, illetve bizonyítva, hogy a bizonylatokat, könyveket, nyilvántartásokat ki hamisította meg vagy ki semmisítette meg, továbbá az sem, hogy a bevételt ki titkolta el. Ezt a kérdést azért veti fel az indítványozó konkrét esete, mert a másodfokú adóhatóság arra az állításra alapozta a 200%-os bírságmértéket, hogy az adóhiány a bizonylatok meghamisításával függ össze, de nem bizonyított, hogy ki volt a tettese az okirathamisításnak.
- [40] Az Abtv. 27. § szakaszára alapított panaszelemek közül az ügy érdemét befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét az veti fel, hogy az indítványozó ügyében kiszabható volt-e az adóbírság 200%-os mértékkel a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványának, az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jognak a sérelme nélkül. Ugyancsak az ügy érdemét befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét veti fel az a kérdés, hogy a Kúria sérelmezett ítélete ellentétben áll-e az indítványozót megillető ártatlanság vélelmével.
- [41] 5. A fentieknek megfelelően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [42] Az indítvány nem megalapozott.
- [43] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondata ellentétben áll-e az ártatlanság vélelmével [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés], továbbá azt, hogy ezt az alapelvet a Kúria támadott ítélete sérti-e az indítványban előadott okból.

- [44] Az Alkotmánybíróság áttekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal és az ártatlanság véelmével [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] kapcsolatban folytatott gyakorlatát és levonta az abból adódó következtetéseket.
- [45] 1.1. Az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]}. A „tiszteséges eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [45]–[53]; 3099/2021. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}
- [46] „Az ítékezés minőségét meghatározó követelmények egy részét közvetlenül az Alaptörvényben szabályozott, a tisztességes eljáráshoz való jog nevesített részjogosítványának is tekinthető intézményi és eljárási garanciák jelentik [így a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, a tárgyalás igazságossága, nyilvánossága és az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye, lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. A végső soron szintén a tisztességes eljáráshoz való jogra mint »anyagjogra« visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja önálló alapjogként került megfogalmazásra az Alaptörvényben [pl. az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, lásd: Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései]. Vannak továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető, az Alaptörvényben nem nevesített, de az Alkotmánybíróság által elismert részjogosítványok is [pl. a fegyveregyenlőség követelménye, lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49], az indokolt bírói döntéshez való jog, lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]}. E jogosítványokat az eljárási törvények több esetben külön szabályokkal megerősítik és részletszabályokkal kibontják.” {3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [48]}
- [47] 1.2. Az indítványban sérelmezett ártatlanság véelméhez való jog a fentiek értelmében a tisztességes eljáráshoz való jogra mint „anyagjogra” visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló, az Alaptörvényben nevesített alapjog. Tartalmát tekintve „[a]z ártatlanság véelme az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban azt szolgálja, hogy a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított elfogulatlan, pártatlan hozzáállást tanúsítson, továbbá a döntésre megalapozott bizonyítással, a prejudikáció tilalmának sérelme nélkül kerüljön sor. Ez egyben azt is garantálja, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket ne szenvedje el a felelősségének megállapítása nélkül” {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; legutóbb idézi: 3020/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [35]}. A bizonyítási teher a büntetőeljárás egyik legfontosabb alapelvéből, az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság véelméből vezethető le. „Az ártatlanság véelmének a következménye, hogy a büntetőeljárásban a bizonyítási teher nem a terheltre, hanem a büntető ügyekben eljáró hatóságokra hárul. A hatóságok bizonyítási kötelezettsége pedig nem merül ki a bűnösségre vonatkozó tények feltárásában és értékelésében. A terhelt büntetőjogi felelősségét (bűnösségét) csak akkor állapíthatja meg jogerős bírói ítélet, ha az kétséget kizáróan bizonyítást nyert {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [56]; 1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563; 1406/B/1991, ABH 1992, 497, 502; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 271; 1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 527–528}.” {3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [56]} Az is az ártatlanság elvének képezi a részét, hogy a kétséget kizáróan nem bizonyított tény a terhelt terhére értékelni nem lehet (*in dubio pro reo* elve) {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [48] Az Alkotmánybíróság több, 2012 előtt hozott határozatában kiterjesztően értelmezte az ártatlanság véelmét abból a megfontolásból, hogy az a jogállam által védett élet- és jogviszonyok körében egyre több területen érvényesül. Így például a devizahatóság előtt folyó, vagy más szabálysértési eljárásban is alkalmazható, valamint az etikai eljárás során is mindvégig érvényesülnie kell [lásd: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [50] bekezdésében hivatkozott döntéseket]. Az Alkotmánybíróság utóbbi gyakorlata ugyanakkor következetes abban a kérdésben, hogy az ártatlanság véelméből eredő jogvédelem korlátlanul nem terjeszthető ki. „Az ártatlanság véelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.” {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [22]; 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]; 3020/2020. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [36]}

- [49] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt azt állapította meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése, ami a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvet fejezi ki, nemcsak a büntetőeljárásokra vonatkozik, hanem megfelelően alkalmazandó a versenyjogi ügyekre is [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [107]–[108]]. Adóüggyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy „az adóhatóság által kiszabott, az adóhiány 1%-ának megfelelő, 128 000 forint összegű adóbírság nem tekinthető olyan súlyú szankciónak, amely az Abtv. 27. § szerinti eljárásban a XXVIII. cikk (4) bekezdése hatálya alá tartozna” [3325/2020. (VIII. 5.) AB határozat, Indokolás [17]].
- [50] 1.3. A fentiek alapján megállapítható, hogy az ártatlanság véelme az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében nevesített, a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal logikai kapcsolatban álló alapjog, amelynek érvényesülése garanciális jelentőségű az eljárás alá vont személy számára. Esszenciája, hogy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezmények a felelősség megállapítása nélkül nem alkalmazhatók. Ezen túl az ártatlanság véelmének tartalmi elemét képezi különösen az, hogy az eljáró hatóságok terhe a bizonyítás, és a terhelt javára kell értékelni, ha kétséget kizáróan nem tudják bizonyítani a releváns tényeket. Az ártatlanság véelme eredendően a büntetőjogi felelősséggel áll szoros összefüggésben, de elvi élel nem zárható ki, hogy más jogterületekre is kiterjedjen, amire találhatók példák az EJEB és az EUB esetjogában is. Az Alkotmánybíróság még nem döntött arról, hogy az ártatlanság véelme általában véve az adóügyekre vagy azok valamelyik típusára vonatkozatható-e.
- [51] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott törvényi szabályt és annak jogszabályi környezetét, értelmezését.
- [52] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben áttekintette az adójogi szankciók rendszerét. A régi Art. VIII. fejezete a Jogkövetkezmények címet viseli. Ez a fejezet a régi Art. tárgyi hatálya alá tartozó mindegyik közteherre vonatkozik. Szűk értelemben az önellenőrzési és a késedelmi pótlék, valamint az adóbírság és a mulasztási bírság sorolandó az adójogi jogkövetkezmények csoportjába (Abh2., Indokolás [91]–[94]). „Az adóbírság jogi karakterét áthatja a represszió. Az adóhatóságot a közigazgatási szankcionálás kifejezett szándéka vezérli. Egyrészt meg kívánja torolni a múltban előállt jogsértő adózói magatartást, másrészt prevenciót akar gyakorolni a jövőre nézve. Az adóbírság megfizetésének kötelezettsége tehát nem a közteherviselési kötelezettségből [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] fakad. A kiegyensúlyozott és a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés] sem támasztható alá, mert az adóbírság funkcióján kívül esik ezeknek a fiskális célokra az elérése.” [25/2020. (XII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [61]]
- [53] A régi Art. szabályai közül kiemelendő, hogy „[a]z ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni és bizonyítani, kivéve, ha törvény a bizonyítást az adózó kötelezettségévé teszi” [97. § (4) bekezdés]. A törvényi kivétel az, hogy „[h]a az adózót adómentesség, adókedvezmény illeti meg, ezt okirattal vagy más megfelelő módon köteles bizonyítani” [99. § (2) bekezdés]. Lényeges szabály továbbá a 97. § (6) bekezdése, amely úgy szól, hogy „[a]z adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni. A nem bizonyított tény, körülmény – a becslési eljárás kivételével – az adózó terhére nem értékelhető.” Megjegyzendő, hogy ugyanezek a normák jelenleg is hatályosak az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLII. törvény 98. § (3) bekezdésében és 99. §-ában.
- [54] Az előbbi törvényi szabályok szakjogi értelmezését a Kúria gyakorlata adja meg. Az alkotmányjogi panasz alapját képező adóügy tárgyára tekintettel elsősorban a KMK vélemény tartalmára szükséges emlékeztetni a bizonyítással kapcsolatban. Eszerint a bizonyítási teher egyértelműen az adóhatóságra hárul. A hatóságnak kell bizonyítania, hogy fennáll-e azon három eset egyike, amely megalapozza az adólevonási jog megszerű megtagadását. Már a KMK vélemény megalkotása előtt is rámutatott arra a Kúria egy áfa ügyben, hogy „bizonytalan történeti tényállásra adójogi jogkövetkezmény nem alapítható. Bizonytalanként kell e körben azt is értékelni, ha a közigazgatási adójogi eljárásban nincs határozottan megállapítva a gazdasági esemény megtörténte, illetőleg az, hogy az a számlákon szereplő felek között, avagy mások között jött létre. Ezért a közigazgatási eljárásban elengedhetetlen mindezek tisztázása, és az ehhez szükséges bizonyítás lefolytatása” (Kúria Kfv.I.35.356/2015/4. számú ítélet, 6. oldal). Ezekre a megállapításokra a Kúria az indítványozó ügyében is támaszkodott.
- [55] 2.2. Az Alkotmánybíróság a 3097/2021. (III. 22.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh4.) megállapította, hogy a „rég Art. 2009. január 31-ig nem tett különbséget a szándékos adókijátszó magatartások és az adóhiányra vezető egyéb jogszabálysértések között. Mindkét esetben 50%-os mértékű adóbírságot lehetett kiszabni. A fe-

ketegazdaság elleni küzdelem keretében a törvényalkotó indokoltan látta az adóbevételi érdekeket legsúlyosabban sértő, jövedelemeltitkolásra, szándékos adókijátszásra irányuló magatartások kiemelését az adóhiányra vezető egyéb hibák, hiányosságok köréből. Ezért a közpénzügyi érdeket súlyosan sértő magatartások kiemelt szankcionálását vezette be. Az adóbírság mértéke az adóhiány 50%-áról annak 75%-ára emelkedett, ha az adóhiány keletkezése a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függött össze. Az adóbírság 75%-os emelt mértéke 2011. december 31-ig volt hatályban a régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondatában.” (Abh4., Indokolás [30])

- [56] 2012. január 1-jén lépett hatályba a 200%-os bírságmérték, amit a régi Art. előbb hivatkozott mondatába iktattak. A törvénymódosítás indokolása azt a magyarázatot tartalmazta, hogy „[a]z adóterhek, azaz az adómértékek csökkentésével párhuzamosan szükséges az adóbírság mértékének növelése annak érdekében, hogy az megfelelő visszatartó erőt jelentsen. Ez különösen azon jogsértésekre igaz, amelyet csalárd magatartással, a bizonylatok, könyvek meghamisításával, iratok megsemmisítésével követnek el. E tekintetben – más tagállami példákat követve – a módosítás jelentősen megemeli a bírság mértékét” (az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény javaslatának indokolása a 349. §-hoz).
- [57] A régi Art. egészét, ennek megfelelően a támadott szabályt is hatályon kívül helyezték 2017. december 31-ével, jöllehet a sérelmezett norma tartalma lényegében tovább él az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 215. § (4) bekezdésében.
- [58] 2.3. A törvényi szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a 200%-os mértékű adóbírság kettős magyarázaton nyugszik a jogalkotó szándéka szerint. Az egyik az adójogot sértő adózói magatartások közti különbségből fakad. Azokkal az adóhiányhoz vezető adózói jogsértésekkel szemben, amelyek kiemelkedő mértékben veszélyeztetik a költségvetést, arányaiban magasabb bírságmértéket indokolt kilátásba helyezni a fő szabályhoz képest. Az emelt mérték alapvetően a represszió növelését szolgálja, amit tovább erősít a másik indok. Ez utóbbi azon az összefüggésen nyugszik, hogy az adómérték jogszabályi csökkentése alacsonyabb összegű adóhiányhoz vezet, ami a bírságmérték emelésével ellensúlyozható. Ez számtanilag nyilvánvalóan helytálló, jöllehet azoknál az adónemeknél, amelyeknél az adóterhelés nem csökkent vagy éppen növekedett, nem irányadó.
- [59] 3. Az Alkotmánybíróság összevetette a sérelmezett szabályt az ártatlanság vélelmével.
- [60] 3.1. Kétségtelen, hogy a támadott norma nem kapcsolja össze a 200%-os adóbírság megállapíthatóságát a büntetőjogi felelősséggel. Utóbbi tehát a szakjogi szabályozás szerint nem előkérdése előbbinek, azaz az adójogi felelősség nem elegyedik a büntetőjogi felelősséggel. Ez már csak azért is így van, mert amíg az adójogi felelősség címzettje adózói minőségben egyaránt lehet természetes és jogi személy is, addig a büntetőjogi felelősség a természetes személyhez tapad. Az adóhatóságnak tehát nem azt kell bizonyítania az adójogi felelősség alkalmazásához a régi Art. 170. § (1) bekezdés harmadik mondata alapján, hogy az adózóval szoros kapcsolatban állt vagy álló terhelt a bevételt eltitkolta, a bizonylatokat, könyveket, nyilvántartásokat meghamisította, megsemmisítette, hanem azt, hogy az adózónál feltárt „adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze”. A kettő nem ugyanazt jelenti.
- [61] Az adóbírságért való felelősség az adózót terheli. Az adóhatóság köteles bizonyítani adóigazgatási eljárásban, hogy megvalósult az adóbírság adójogi tényállása, ideértve azt is, hogy az emelt (200%-os) bírságmérték alkalmazásának a feltételei fennállnak. Az adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni és a nem bizonyított tény, körülmény az adózó terhére nem értékelhető. Ezzel áll összhangban az a fentebb ismertetett kúriai gyakorlat, amelynek lényege, hogy bizonytalan történeti tényállásra adójogi jogkövetkezmény nem alapítható.
- [62] A tettest terhelő büntetőjogi felelősség megállapításához azonban azokat az ismérveket kell a büntetőeljárásban bizonyítani és értékelni, amelyek szükségesek a bűnösség megállapításához és a büntetés kiszabásához. Ebben ölt testet a Btk. szerinti egyes bűncselekmények – mint például a hamis magánokirat felhasználása vagy a költségvetési csalás – elkövetéséért való büntetőjogi felelősség. A büntetőjog *ultima ratio* jellegéből fakad, hogy „a büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek” {18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [64]}. Szintén ezzel a jelleggel áll szoros összefüggésben, hogy a büntetőjogi felelősséghez súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések kapcsolódnak, amelyek közé tartozik a személyi szabadság elvonása is {vesd össze: 7/2019.

(III. 22.) AB határozat, Indokolás [54]). A bizonyításra szoruló ismérvek, a jogi eljárás szabályai és a felelősség lehetséges jogkövetkezmenyei tehát a büntetőjog *ultima ratio* jellegéhez és a büntetőjogi szankciók súlyához igazodnak. A büntetőjogi felelősség megállapítása esetében a bizonyítás iránya a bűncselekmény elkövetésével érintett személy tevélegessége és a tőle elvárható magatartás. A támadott adójogi szabály esetében az adóhatóságnak az adókötelezettség elmulasztása és a bevétel eltitkolása, valamint az azzal kapcsolatos dokumentáció meghamisítása, megsemmisítése közötti összefüggést kell bizonyítania.

- [63] 3.2. Az Alkotmánybíróság ismertette az indítványnak azt a részét is, amely az ártatlanság vélelmének a sérelmét foglalta össze {lásd a jelen határozat indokolásának I/2.2. pontját (Indokolás [21] és köv.)}. E tekintetben az indítványozó azt hiányolta, hogy a szabályozás a 200 %-os adóbírság kiszabását nem teszi a bűnösség megállapítása függvényévé.
- [64] Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is rámutat arra, hogy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség {lásd például: 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]}. Egyfelől tehát a büntetőjogi és az adójogi felelősség összekapcsolásához szükséges normaalkotásra az Alkotmánybíróság nincsen felhatalmazva, másfelől a mulasztás megállapításának kezdeményezésére az indítványozó nincsen feljogosítva. Az ártatlanság vélelméből tehát az Alkotmánybíróság nem juthat el ahhoz az eredményhez, amit az indítványozó kérelmezett. Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre ezért azt a választ kell adni, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének értelmezése útján nem vezethető le, hogy az ártatlanság vélelmének egyik tartalmi eleme az lenne, hogy a jogi személy indítványozót adózói minőségében nem terhelheti a 200%-os adóbírság mindaddig, amíg egy természetes személy büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapította.
- [65] 3.3. A bizonyítással, illetve a tényállás tisztázásával kapcsolatos bizonytalanságok körében, amelyeket az indítványozó előadott, az Alkotmánybíróság visszautal arra, hogy a jogbiztonság alkotmányos értékét a fentebb írt okokból {jelen határozat indokolásának III/2. pontja (Indokolás [33])} nem vizsgálhatja. Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy a szakjogi szabályok betartásával köteles az adóhatóság az adójogi felelősséget megállapítani, a 200%-os adóbírság adójogi tényállását bizonyítani. Az Alkotmánybíróság az Abh2. indokolásának [65]–[66] bekezdéseiben már foglalkozott az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1991-ben elfogadott 1. számú ajánlással [*Recommendation No. R (91) 1*; a továbbiakban: Ajánlás]. Az Ajánlás a közigazgatási szankciók körében összefoglalja azokat az elvárásokat, amelyeket az európai jogállamokkal szemben támaszthatónak tekintett a részes felek közigazgatási jogának az egységesítése céljából. Az ötödik alapelv úgy szól, hogy mindegyik eljárásban, amelyben helye lehet közigazgatási szankció személyvel szembeni alkalmazásának, eljárást befejező határozatot kell hozni. Az Ajánlás preambuluma és az ötödik alapelv alapján az állapítható meg, hogy az eljárást befejező határozat meghozatala egyfelől garanciális jelentőséggel rendelkezik, másfelől a közigazgatási szankciókkal szembeni védelem minimális szintjéhez is hozzátartozik. Ebből az következik, hogy adóbírság adóigazgatási eljárást befejező hatósági döntésben szabható ki, hiszen az adóbírság kétségkívül a közigazgatási (adóügyi) szankciók közé tartozik a nemzeti jogban {vesd össze: Abh2., Indokolás [91]–[94]}. Az adóbírság kiszabásához vezető eljárással szemben tehát jogállami követelmény, hogy érvényesüljön a tisztességes hatósági eljárás garanciarendszere. Senkit sem terhel adóbírság mindaddig, amíg adójogi felelősségét az adóhatóság tisztességes eljárásban hozott végleges határozata nem állapította meg. Ezért a sérelmezett szabály nem alaptörvény-ellenes az indítványban írt okból.
- [66] 4. Az indítványozó a Kúria ítéletét is támadta azon az alapon, hogy az sérti az ártatlanság vélelmét. Érvelése azon alapult, hogy a Kúria ítéletének támadott része ellentétes a Kúria gyakorlatával. A KMK véleményből és egy kúriai határozatból ugyanis az következett volna az indítványozó szerint, hogy a 200%-os adóbírságot az ügyében jogszerűtlenül szabták ki.
- [67] Az Alkotmánybíróság felidézte állandó gyakorlatának kapcsolódó megállapításait. Ezek szerint a testület „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]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.)

AB határozat, Indokolás [33]}." {3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]; lásd legutóbb például: 3006/2018. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}

- [68] „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, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]; lásd még például: 3006/2018. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}
- [69] Arra is emlékeztet az Alkotmánybíróság, hogy a jogegység biztosítása a Kúria feladata az Alaptörvény szerint [lásd: Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés]. Ezt a feladatot az Alkotmánybíróság nem veszi át, ezáltal nem őröködik bírói döntések egymással való összhangja felett [lásd legutóbb például: 3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [70] Ezek alapján azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy ennek a panaszelemnek a leple alatt az indítványozó valójában az adójogi rendelkezések értelmezését vitatta, valamint azt, hogy a Kúria joggyakorlata nem következetes, nem egységes. Ezeknek az adójogi kérdéseknek a felülvizsgálatától az Alkotmánybíróság tartózkodik, mivel ezek nem tartoznak a hatáskörébe. Ezért az indítvány ebben a tekintetben sem megalapozott.

V.

- [71] Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a 200%-os adóbírság kiszabása sértett-e az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot, továbbá azt, hogy az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmére való hivatkozás megalapozott volt-e.
- [72] 1. Az Alkotmánybíróság már foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a (meghosszabbított) határozathozatali határidő elmulasztásának melyek azok az adójogi jogkövetkezményei, amelyek összeegyeztethetők a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] mint alapjogilag egységként értékelt és védett minőséggel (lásd: Abh2., Indokolás [36]–[39]), továbbá annak egyik nevesített részjogosítványával, az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal (lásd: Abh3.). Az adóigazgatási eljárásra – annak Alaptörvényre visszavezethető sajátosságai miatt – az Abh1., amelynek alapügye csatornabírsággal volt kapcsolatos, nem irányadó.
- [73] Az Alkotmánybíróság nem ismétli meg az Abh2. és az Abh3. főbb megállapításait, jöllehet arra szükséges emlékeztetnie, hogy utóbbi határozat alkotmányos követelményt fűzött az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 219. §-ához. Ez úgy szól, hogy „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adóhatóság az adóbírság kiszabásakor hivatalból mérlegelje a határozathozatal időtartamát. Ha azt állapítja meg, hogy elsőfokú határozatát a törvényi határidőt túllépve, észszerűtlenül hosszú időt követően hozta meg, az adózónak okozott sérelemmel arányos mértékben mérsékelni köteles az adóbírság mértékét, vagy különösen indokolt esetben mellőzheti annak kiszabását, és e mérlegelésről számot kell adnia döntése indokolásában.”
- [74] Az indítványozó ügyében azonban a régi Art.-t alkalmazták még azt megelőzően, hogy az Abh3. Magyar Közlönyben való közzétételére sor került volna. Ezért az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy ezek a tények kizárják-e az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságát ebben az ügyben. Emlékeztetni kell arra, „[a] jogalkotó által alkotott jogszabályi rendelkezéseknek [...] van saját időbeli hatályuk, ellentétben például az alkotmányos követelménnyel, amely ahhoz az alaptörvényi szabályhoz igazodik önálló időbeli hatály nélkül, amelyhez az Alkotmánybíróság fűzi [lásd: 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 25/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [22]–[25]]. Míg az alkotmányos követelmény fogalmilag nem lehet visszaható hatályú, addig a jogszabályi rendelkezésről ez nem állítható.” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [111]} Az Abh3.-ban pedig azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a régi Art.-t is az alkotmányos követelményben megfogalmazott tartalommal kell értelmezni (Abh3., Indokolás [66]). Ezekből az a következtetés adódik, hogy az előbbieket nem zárják ki az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságát az indítványozó ügyében.

- [75] Az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben rámutatott azonban arra, hogy az Abh3.-ban elbírált esettel ellentétben, ha az indítványozót az emelt mértékű adóbírsággal sújtják, akkor figyelemmel kell lenni a régi Art. 171. § (2) bekezdésére is (Abh4., Indokolás [30]–[31]). Ez a szabály úgy szólt 2017. december 31-ig, hogy „nincs helye az adóbírság mérséklésének, sem hivatalból, sem kérelemre, ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze”.
- [76] Ezek alapján az Abh4.-el összhangban az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is emlékeztet arra, hogy az alkotmányos követelmény funkciója nem a hatályos jog lerontása, hanem az, hogy annak mindenkor szakjogi értelmezését és alkalmazását olyan tartományban tartsa, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ezért arra a kérdésre, amely felvetette az ügy érdemét befolyásoló alaptörvény ellenesség kételyét, azt a választ kellett adni, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogból levezetett alkotmányos követelmény hatókörét az alkalmazott szabályok keretek közé szorítják. Ezek pedig az indítványozó ügyében kizárták az emelt (200%) mértékű adóbírság akár kérelemre, akár hivatalból történő mérséklését még akkor is, amikor az ügyintézésre nyitva álló törvényi határidőt mulasztotta el az adóhatóság. Döntése eredményét tekintve tehát a Kúria nem lépte át az alkotmányos értelmezési tartományt a régi Art. 171. § (2) bekezdésére figyelemmel. Döntése tartalmát tekintve pedig megállapítható, hogy a szakjogi kérdés megválaszolásakor reflektált a jogvita alapjogi vetületére is.
- [77] 2. Az Alkotmánybíróság utoljára az indokolt bírói döntéshez való joggal kapcsolatos érvelést vizsgálta meg. Ennek a részjogosítványnak a tartalma már kikristályosodott az Alkotmánybíróság gyakorlatában (lásd először: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]; lásd még például: 3127/2019. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [29]–[33]; 3150/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [30]–[34]; 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]–[58]). A sérelmezett kúriai ítéletrész indokolása – különösképpen annak [47]–[48] bekezdése, amelyet az Alkotmánybíróság idézett a jelen határozat indokolásának I/1.3. pontjában (Indokolás [10] és köv.) – tömören, ám világosan indokát adta annak, hogy a KMB ítéletének indokolása – a felülvizsgálati kérelemben írtakkal ellentétben – miért minősül kellően alátámasztottnak a cukorkereskedelmi ügylettel kapcsolatban. Az indokolt bírói döntéshez való jog nem tiltja, hogy a bíróság – jelen esetben a Kúria – az eljárás korábbi szakaszában hozott döntés tartalmára visszautaljon. Figyelemmel a kúriai ítéletbe ekként beépített érvekre, továbbá arra, hogy a bizonyítékokat összességükben is értékelni kell, nem merült fel kétség a tekintetben, hogy a támadott ítélet indokolásának minősége sértette volna az indítványozó indokolt bírói döntéshez való jogát. Ezzel kapcsolatban emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, 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” (lásd először: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]; lásd még például: 3062/2019. (III. 25.) AB végzés, Indokolás [33]). Azt is szükséges ismételt hangsúlyozni, hogy a bizonyítékok értékelése nem alkotmányossági kérdés (lásd például: 3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]; 3299/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [18]). Az még az indokolt bírói döntéshez való jogon keresztül sem tehető alkotmányossági felülvizsgálat tárgyává.
- [78] 3. Mindezekre tekintettel a támadott kúriai ítéletről, valamint a sérelmezett normáról nem volt megállapítható az indítvány alapján, hogy ellentétes lett volna az indítványozó által felhívott alaptörvényi szabályokkal. Emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező rész szerint döntött.

Budapest, 2021. május 18.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1437/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3235/2021. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.653/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Grád András ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.653/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [2] A támadott bírósági határozat alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó mint vevő, aki az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó perben az elsőfokú eljárás felperese volt, 2016. októberében három budapesti, belvárosi ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződést kötött, amelyben az eladó gazdasági társaság (a per beavatkozója, a továbbiakban: beavatkozó) tulajdonjogának fenntartását kötötte ki. A beavatkozó már jóval az adásvételi szerződés megkötése előtt határozott a régi ügyvezető ezen megbízásának megszűnéséről és új ügyvezető megbízásáról, de a cégbíróság a szóban forgó változásokat tartalmazó végzését csak 2016. novemberében tette közzé, 2007. június 30-i hatállyal. A 2016. november 23-án kelt, az új tisztségviselő nyilvántartásba vételéről szóló cégbírósági végzés tárgyában polgári per volt folyamatban, amelynek eredményeként jogerős ítélet állapította meg egyrészt a cégbírósági végzés jogszerűségét, másrészt azt, hogy a nyilvántartásba vétel csak *ex nunc* hatályú változásokat idézhet elő. Az adásvételi szerződés megkötését követően, de még a beavatkozó képviselőjének változásáról szóló végzés közzétételét megelőzően az indítványozó a tulajdonjog fenntartással történt eladás feljegyzése iránti kérelmet nyújtott be az elsőfokú ingatlanügyi hatósághoz. A kérelmet a hatóság határozatával elutasította arra való hivatkozással, hogy egyrészt az adásvételi szerződést a beavatkozó képviselőjeként aláíró személy képviseleti jogosultsága a cégkivonat szerint már 2007-ben megszűnt, másrészt az indítványozó a kérelméhez nem csatolta a beavatkozó bejegyzési engedélyét, továbbá megállapítható volt az is, hogy a beavatkozó mint eladó statisztikai számjele és székhelye nem egyezett a cégkivonatban szereplő adatokkal. Az elsőfokú határozattal szemben az indítványozó 2017. januárjában fellebbezést nyújtott be, amelyhez mellékelte az eredeti adásvételi szerződés egy olyan példányát, amely már – utólagos belejavítással – az eladó cég helyes statisztikai számjelét tartalmazta, továbbá külön okiratként az adásvételi szerződés aláírása napjával megegyező dátumú bejegyzési engedélyt, amelyet a beavatkozó képviseletében a cégjegyzékből már törölt ügyvezető írt alá. A másodfokú ingatlanügyi hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta, kiemelve ebben, hogy a beavatkozó képviseletére az adásvételi szerződés megkötésekor a szerződést aláíró személy már nem volt jogosult, és utalt a bejegyzés törvényi feltételeként szabályozott bejegyzési engedély hiányára is.
- [4] Az indítványozó ezt követően nyújtotta be keresetét a bírósághoz, elsődlegesen a tulajdonjog fenntartással történő eladás tényének a bejegyzését kérve, másodlagosan pedig a határozat hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárásra utasítását kezdeményezte. A közigazgatási bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság ítéletének indokolásában kifejtettek szerint az indítványozó helyesen hivatkozott arra, hogy az ingatlanügyi hatósági eljárás megindításakor, azaz 2016. október 22-én a cégnyilvántartás adatai szerint még a szerződést aláíró ügyvezető volt a beavatkozó mint

eladó képviselője, mivel a cég képviseletében beállott változás közzétételére csak 2016. november 25-én került sor, mindezekből következően az adásvételi szerződés aláírásakor is, továbbá az indítványozó bejegyzési kérelmének az ingatlanügyi hatósághoz történő benyújtásakor is a cégnyilvántartás adatai szerint a szerződést aláíró és a kérelmet előterjesztő személy volt a beavatkozó képviseletére jogosult tisztségviselő. Ezzel összefüggésben a bíróság utalt arra is, hogy a beavatkozó cég jóhiszemű személlyel szemben nem hivatkozhatott arra, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett adat nem felelt meg a valóságnak. A bíróság megállapította, hogy a hatóság tényállás tisztázási kötelezettsége keretei között helyénvaló módon szerezte be a szükséges cégkivonatokat, annak tartalmát azonban csak a hatósághoz előterjesztett kérelem időpontjában fennálló tartalma szerint lehetett volna értékelni, a hatóság az ezen időpontot követő változást már nem vehette volna figyelembe.

- [5] Az elsőfokú ítélettel szemben a beavatkozó által előterjesztett felülvizsgálati kérelem folytán lefolytatott eljárás eredményeként a Kúria a közigazgatási bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az indítványozó keresetét elutasította, illetve megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem az ügy érdemét tekintve alapos. A kúriai döntés szerint a jogerős ítéletben megállapított tényállás bár helyes, de az eljáró bíróság a megállapított tényekből nem minden kérdést tekintve vont le helyes jogi következtetést, „és különösen nem észlelte, hogy a tulajdonjog fenntartással történő adásvétel tényének ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése iránti kérelmet elutasító döntés több, önmagában is elutasításra vezető jogalapi hivatkozást is tartalmaz, a felperes azonban nem mind-egyik elutasítási okot támadta keresetében”.
- [6] A beavatkozó képviseletének hiánya körében a Kúria álláspontja szerint a bíróság helyes következtetésre jutott a vonatkozó egységes bírói gyakorlatra tekintettel akkor, amikor kimondta, hogy az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés iránti vagy feljegyzésre irányuló kérelem az okiratnak a kérelem iktatásakor fennálló tartalma alapján bírálható el, ezért közömbös, hogy a kérelem benyújtását követően történt-e változás a beavatkozó képviseletében vagy sem. A bejegyzés iránti kérelem hatóság általi elutasításának másik indoka a törvény által előírt, az eladó részéről kiállítandó bejegyzési engedély hiánya volt, amelyre azonban a kereseti kérelem semmilyen érvelést nem tartalmazott, azaz az indítványozó által benyújtott kereset nem állította, hogy a hatóság bejegyzést elutasító döntése a bejegyzési engedély hiányára hivatkozással jogsértő lett volna. A Kúria ebben a vonatkozásban rögzítette, hogy „tekintettel arra, hogy a tulajdonjog fenntartással történő adásvétel tényének feljegyzése iránti kérelem elutasításáról döntő határozatban az elutasítási indokként megjelölt okok egyike megvalósulása is a kérelem elutasítását kellett, hogy eredményezze, és a felperes kereseti kérelmében nem cáfolta az ingatlanügyi hatósági határozat bejegyzési engedély hiányára vonatkozó érvelését, és nem nevezte a határozatot ez okból jogsértőnek – az elsőfokú bíróságnak észlelnie kellett volna, hogy a jogvita tárgyát képező ingatlanügyi hatósági határozat keresettel nem támadott elutasítási ok miatt jogszerű, ezért a jogszabályoknak megfelelő döntés a kereset elutasítása lett volna”. A kúriai döntés tényként rögzíti továbbá, hogy a bejegyzés iránti kérelemnek az elsőfokú hatósághoz történő benyújtása időpontjában az indítványozó nem mellékelte ahhoz a törvényi előírásoknak megfelelő bejegyzési engedélyt, és erre a felülvizsgálati kérelem is hivatkozik. A Kúria kiemelte azt is ebben a körben, hogy a bíróságok gyakorlata egységes a bejegyzési engedély tartalma és alakiséga megítélésél. A Kúria megítélése szerint a felülvizsgálati kérelem helyesen hivatkozik végül arra is, hogy az adásvételi szerződésen a feljegyzés iránti kérelem benyújtásakor a beavatkozó statisztikai számjele hibásan volt feltüntetve. Ez a – helyesen írt – számjel pedig a szerződésnek olyan kötelező tartalmi eleme, azaz a bejegyzés alapjául szolgáló okirat olyan tartalmi kelléke, amire nézve a hiánypótlás kizárt a vonatkozó bírói gyakorlat szerint is. „A kereseti kérelemmel nem támadott – bejegyzési engedély hiányára alapított – elutasítási ok miatt érdemben csak felperes keresetét elutasító rendelkezés volt hozható”, mivel a törvényben előírt tartalmú „bejegyzési engedély hiánya önmagában megalapozza az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés iránti kérelem elutasítását”, zárta ítéletének indokolását a Kúria.
- [7] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy álláspontja szerint a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, továbbá a XIII. cikk (1) bekezdésével. Az indítványozó megítélése szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét eredményezi ügyében az, hogy a Kúria általa támadott ítélete „egyrészt jogszabálysértő, másrészt iratellenes, harmadrészt ellentétes egy azonos ténybeli és jogi alapú eljárásban született ítélettel”. Előadása szerint panaszával „azt az alkotmányos igényt szeretné érvényesíteni, mely a bírói gyakorlatot és az ítélet meghozatalát a jogszerűség és az igazságosság követelményéhez igazítaná”. Az indítványozó ezt követően részletesen indokolja, hogy a közigazgatási bírósághoz benyújtott kereseti kérelmében miért csak a képviseleti jogosultság hiányára és a székhellyel kapcsolatos elutasítási okra nézve terjesztett elő jogi érvelést, illetve a bejegyzési engedély hiányára nézve miért nem tette ezt. Meglátása szerint ez utóbbi hiányosságot a másod-

fokú hatóság orvosoltnak tekintette, az elutasítás indokaként meg sem jelölte, így azzal szemben kereseti kérelmet sem terjeszthetett elő.

- [8] Az indítványozó – érvelését folytatva – rámutat arra is, hogy a beavatkozó csak a felülvizsgálat során hivatkozott a bejegyzési engedély hiányára és a statisztikai számjel elírására, az alap-perben nem. Azzal, hogy a Kúria ezt a hivatkozást mégis figyelembe vette, az indítványozó nézete szerint „túlterjeszkedett a kereseten, az ellenkérelmen és a felülvizsgálati kérelmen is, szemben a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletével, amely perjogi szempontból helyesen a kereseti kérelem, az ellenkérelem és a beavatkozó nyilatkozata keretei között bírálta el a jogkérdést”. A Kúria tehát ítéletében – az indítványozó megítélése szerint – olyan hiányosságokat állapított meg, amelyet a hatóság nem, és amely hiányosságok megállapítására a bíróságoknak már nem volt anyagi és eljárásjogi lehetőségük. Az indítványozó meglátása szerint a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott olyan kérdésben való döntés, amely az alapügyben nem volt jogvita tárgya, részben sérti a panaszában felsorolt jogszabályi rendelkezéseket, ellentétes a korábban megállapított tényállással, „ezzel a tisztességes eljáráshoz való alapjog, valamint a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét okozva”. Az indítványozó megítélése szerint nem helytálló a Kúria ítéletében foglalt azon jogi érvelés sem, miszerint a hiányosságok kapcsán a benyújtáskori állapotot kell figyelembe venni, hiszen ennek orvoslására a másodfokú közigazgatási eljárásban is lehetőség volt, és ezt a másodfokú hatóság meg is erősítette a bírósághoz intézett ellenkérelmében. Az indítványozó sérelmezi azt is, hogy a Kúria azonos jogalapon és ténybeli alapon indult eljárásokban más, eltérő döntést hozott, amely szerinte arra vezethető vissza, hogy míg ügyében a Kúria nem vette figyelembe a másodfokú hatóság megállapításait, addig más ügyben igen, vagyis eltérő álláspontra helyezkedett azonos körülmények fennállása mellett.
- [9] Az indítványozó annak indokolásaként, hogy az általa támadott kúriai ítélet miért ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével előadja, hogy az ítélet sérti az általa a panaszában felsorolt jogszabályokban foglalt „tételes anyagi jogszabályokat, amelyek a közhiteles nyilvántartás adataiban bízva jóhiszeműen, ellenérték fejében tulajdont szerző fél védelmére irányulnak”. Véleménye szerint „a jogalkotó szándéka a fenti jogszabályhelyekkel egyértelműen a tulajdonhoz való jog, mint alapjog garantálása volt, hogy a már megszerzett tulajdon elvonásra, korlátozásra ne kerülhessen”. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria annak kimondásával, hogy a hatóságnak a kérelem iktatásának napja szerinti tartalommal kell a hatályos adatokat vizsgálnia – és így a képviseleti jogosultság a követelményeknek megfelelt – egyúttal kimondta azt is, hogy az indítványozó az adott időpontban tulajdont szerzett. A kúriai ítélet azonban – a képviseleti jog fennállására vonatkozó helyes döntéshez képest – a bejegyzési engedély hiányára alapozottan arra – az indítványozó szerint – téves következtetésre jutott, hogy az a bejegyzés elutasítását eredményezi. Az indítványozó meglátása szerint „az ítélet meghozatalával a bíróság az indítványozó megszerzett tulajdonát – amelynek megszerzésével látszólag elvi éllel egyetértett – korlátozta, amely okszerűtlen és hibás következtetések alapján, ezzel a tulajdonhoz való alapjog súlyos sérelmét előidézve”. Ezt követően az indítványozó előbb előadja, hogy kétségtelen jogcíme okán magát tulajdoni várományosnak tekinti, majd hangsúlyozza, hogy nem a tulajdon megszerzéséhez való joga védelmét kéri panaszában, mivel „a tulajdon megszerzésére már az adásvételi szerződés megkötésével sor került, annak bejegyzése azonban jogszabály alapján szükséges”. Tulajdonhoz való jogának sérelmét az indítványozó abban jelöli meg, hogy – miután nézete szerint jelenleg ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosnak minősül – a fennálló „állapot a tulajdonhoz való alapjog gyakorlását súlyosan lekorlátozza, gyakorlatilag ellehetetleníti, továbbá a tulajdonjog védelmét is érinti, ugyanis az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés hiánya következtében a tulajdonjog harmadik személlyel szembeni védelme nem biztosított”.

II.

- [10] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

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

[...]

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

III.

- [11] 1. 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.
- [12] Az Alkotmánybíróság a vonatkozó vizsgálat eredményeként megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett, és az indítvány részben megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem feltételeinek. Így az indítványozó panaszában megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozói jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntést, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a XIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában az alaptörvény-elleneségre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Ugyanakkor az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezései között az indítványozó a XXVIII. cikk (7) bekezdését csak megjelölte, de nem támasztotta alá arra vonatkozó indokolással, hogy az Alaptörvény e rendelkezését a támadott bírói döntés miatt és mennyiben sérti. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a 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]} Így a panasz ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában előírt feltételnek.
- [13] Az indítványozó a bírósági eljárásban félként részt vett, így érintettsége a támadott ítélet vonatkozásában megállapítható. Az indítvány az Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [14] 2. Az Alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt további feltételeinek való megfelelés vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [15] Az Abtv. 27. §-a értelmében 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 [(1) bekezdés a) pont].
- [16] Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltételeként határozza meg, hogy az 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. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [17] 2.1. Az indítványozó bár állította, hogy véleménye szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga is sérelmet szenvedett, a támadott kúriai ítélet vonatkozásában érvei valójában törvényességi és szakjogi kérdéseket – így a bíróság tényállás megállapítását, a bizonyítási eljárás lefolytatását és a bizonyítékok értékelését, a rendelkezésre álló bizonyítékokból levont következtetések helytállóságát, jogalkalmazását és jogértelmezését, a kúriai felülvizsgálat terjedelmét, magának a felülvizsgálati eljárásnak a mibenlétét – érint és kifogásol. A tényállás megállapítása és a bizonyítékok értékelése kapcsán az Alkotmánybíróság jelen döntésében is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető az általános hatáskörű bírói szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja. Az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatásra irányuló tevékenység megítélésével összefüggésben értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit és ezen értelmezéssel veti össze azt, hogy a bíróság jogértelmezése megfelelt-e ennek, illetve az alkalmazott jogszabályi rendelkezés teret engedett-e az Alaptörvény szerinti értelmezésnek. Az Abtv. 27. §-a szerinti panaszok esetében is alkotmányjogi, nem pedig szakjogi kérdésekben dönt tehát, azaz a konkrét ügy elbírálása a bíróság feladata. Ezzel áll összhangban az is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése, a megállapított tényállás és a bizonyítékok egybevetéséből következtetések levonása, az ügyben alkalmazandó jog megállapítása, illetve mindezek bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során a bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bírói döntések irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt

- felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. A bíróság fentiekre vonatkozó értékelő tevékenysége nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya {pl. 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3343/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában a következőképpen foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját: a „tisztessége eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95]. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266]. A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]].” (Indokolás [49]–[50]) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint továbbá „a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel ezek a tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]} Az Alkotmánybíróság jogköre nem teremthet alapot arra sem, hogy minden esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan – vélt vagy valós – jogszabálysértő jogalkalmazásra kerül sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható {pl. 3113/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [24]}.
- [19] A vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat áttekintését követően az Alkotmánybíróság az elbírálandó ügynek a szóban forgó alapjoggal való összefüggése kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére nézve előadott indítványozói érvelés nem hivatkozik a szóban forgó alapjog fentiekben ismertetett részjogosítványai egyikének sérelmére sem. Ezzel szemben az indítvány indokolása csupán törvényességi szempontból, a vélt eljárási és anyagi jogszabálysértéseket hangsúlyozva kifogásolja a Kúria bizonyítékértékelési, jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét továbbá azt, hogy egy másik – az indítványozó állítása szerint – azonos jogi megítélésű perben a jelen ügyben hozott ítélettől eltérő tartalmú kúriai döntés született. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza és megerősíti, hogy a rendes bíróságok feladata az ügyben releváns jogszabályok értelmezése és alkalmazása, a megállapított tényállás és az alkalmazandó jogszabályok egybevetését, egymásra vetítését követően az ügy eldöntéséhez szükséges következtetések levonása, mint ahogyan az is, hogy eldöntsék: alkalmazható-e egy korábbi ügyben hozott határozat az adott tényállásra, vagy sem. Önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként részletesen megindokolt, rá nézve kedvezőtlen tartalmú kúriai döntés érvelését tévesnek, megalapozatlannak tartja, nem alkotmányossági kérdés. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványt érdemben nem vizsgálhatta.
- [20] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott arra is, hogy a támadott kúriai ítélet sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát. Tulajdonhoz való jogának sérelmét az indítványozó szerint az okozza, hogy annak ellenére, hogy álláspontja szerint a perbeli ingatlanok tulajdonjogát – jóllehet ennek ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem került sor, de már az adásvételi szerződés megkötésével – megszerezte, a támadott bírói ítélet következményeként fennálló állapot a tulajdonhoz való alapjoga gyakorlását „súlyosan lekorlátozza, gyakorlatilag ellehetetleníti, továbbá a tulajdonjog védelmét is érinti, ugyanis az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés hiánya következtében a tulajdonjog harmadik személlyel szembeni védelme nem biztosított” a számára. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított panaszkelem kapcsán az Alkotmánybíróság a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét megalapozó kérdésként értékelte az indítvány által felvetett azt a problémát, hogy az eladó tulajdonjoga fenntartásával ingatlan adásvételi szerződést kötő vevőre, – jóllehet tulajdonszerzése az ingatlan-nyilvántartásba még nem került bejegyzésre – kiterjed-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonvédelem.

- [21] 3. Az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével érdemben bírálta el.

IV.

- [22] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [23] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványban felvetett probléma kapcsán is irányadónak tekinti a kérdéssel összefüggésben kialakított korábbi, az ügy elbírása szempontjából releváns, így a jelen ügy elbírálásakor is figyelembe veendő gyakorlatát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a testület a 3115/2013. (VI. 4.) AB határozatában már kifejtette és rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény XIII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen. [...] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a védelmi funkció és szerep csak és kizárólag a már megszerzett tulajdonjog védelmére terjed ki, függő helyzetben lévő, még el nem bírált bejelentésre, kérelemre, igényre azonban nem.” (Indokolás [34]) Ezen álláspont figyelembevételével jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett megvizsgálnia és megválaszolnia, hogy az indítványozó a perbeli ingatlanok vonatkozásban tulajdonjogát már megszerezte-e annak ellenére is, hogy tulajdonjoga az ingatlan-nyilvántartásba nem volt bejegyezve, azaz a fentiekben ismertetett feltételnek eleget tevő, ennek folytán az Alaptörvény XIII. cikkének védelmét élvező tulajdonosnak minősül-e.
- [24] Jelen ügyben a bíróságok által megállapított tényállás szerint az indítványozó mint a perbeli ingatlanok vevője olyan ingatlan adásvételi szerződést kötött, amelyben az eladó, a tárgyi ingatlanok tulajdonosa tulajdonjogának fenntartását kötötte ki. Az adásvételi szerződés megkötését követően az indítványozó a tulajdonjog fenntartással történt eladása tényének feljegyzése iránti kérelemmel élt az illetékes elsőfokú ingatlanügyi hatósághoz, amely a kérelmet több ok miatt is, – alapvetően a feljegyzési kérelem teljesítését kizáró három, törvényben meghatározott feltétel meglétének a hiányára hivatkozással – elutasította. Az elsőfokú határozatot pedig az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság helybenhagyta. Az indítványozó perindítását követően lefolytatott eljárása eredményeként a közigazgatási bíróság a másodfokú közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az indítványozónak az adásvételi szerződéssel érintett ingatlanok tulajdonjogának bejegyzésére iránti ügye és igénye, – sőt még a tulajdonjog fenntartással történt eladás tényének feljegyzése iránti kérelme is – következőképp a Kúria elé kerülése időpontjában elintézetlen, függőben lévő és vitatott volt.
- [25] Az adásvételi szerződés megkötésekor már hatályban lévő és így az ügyben alkalmazandó, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:38. § (2) bekezdése értelmében „[i]ngatlan tulajdonjogának átruházással való megszerzéshez az átruházásra irányuló szerződés vagy más jogcím és erre tekintettel a tulajdonjog átruházásának az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges”. A rendelkezés szerint tehát az ingatlan tulajdonjoga akkor tekinthető megszerzettnek, ha az ingatlanra nézve az eladó és a vevő érvényes adásvételi szerződést kötöttek, és a tulajdonjog-változást a közhiteles ingatlan-nyilvántartásba konstitutív, azaz jogkeletkeztető aktussal bejegyezték. Ez a két törvényi feltétel a szabály tartalmából fakadóan konjunktív, tehát mindkettő egyidejű megléte szükséges a jogszerzés bekövetkeztéhez, azaz bármelyikük elmaradása a tulajdonszerzés beálltának akadályát képezi. A tulajdonjog-fenntartással történt adásvételi szerződésen alapuló tulajdonszerzés bejegyzése a kötelelem lényegéből és sajátos természetéből adódóan jellemzően két – egymásra épülő, egymást követő – ütemben történhet: a fenntartást tartalmazó szerződés megkötése tényének feljegyzése az ingatlan-nyilvántartásba, amelynek következménye lesz a vevő védelme érdekében az elidegenítési és terhelési tilalom beállta az eladó oldalán, majd – a teljes vételár megfizetését követően – az eladó bejegyzési engedélye alapján a vevő tulajdonjogának a bejegyzése. Jelen ügyben a bíróságok által megállapított tényállás és az alkotmányjogi panaszban foglaltak szerint az indítványozó tulajdonjog bejegyzési igénye még a második szakaszba sem jutott, megrekedt az első eljárási fázisnál, azaz az indítványozó – ügyének a Kúria elé kerülésekor – nem rendelkezett a Polgári Törvénykönyv szerinti kritériumoknak megfelelő, megszerzett, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonjoggal, annál inkább sem, mert az általa kezdeményezett eljárás éppen erre irányult.
- [26] Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak nemcsak a tulajdonszerzése, de még a tulajdonjog fenntartással történt adásvétel feljegyzése iránti kérelme is – egyébiránt a beavatkozó által vitatott - igény állapotában, azaz függőben volt a kúriai döntés meghozataláig, ennek okszerű és nyilvánvaló következményeként a Kúria általa támadott ítélete nem sértette és nem is sérthette az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében garantált tulajdonhoz való jogát, mivel azt meg sem szerezte.

- [27] 2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.653/2019/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában megalapozatlannak találta, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető, előadó 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
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [28] A határozattal, az abban foglalt elutasítással egyetértek. Az indokoláshoz az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatának pontosító értelmezése céljából az alábbiakat kívánom hozzátenni.
- [29] A határozat indokolása – idézve az Alkotmánybíróság gyakorlatának idevágóan megfogalmazott formuláját – utal arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonjog védelme a már megszerzett tulajdonra terjed ki. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő ezen elvi tétel alapvetően a tulajdoni igényekkel kapcsolatos vagyoni perek szakjogi kérdéseinek Alkotmánybírósághoz való becsatornázását volt hivatott megakadályozni. Ettől azonban elhatárolható, ugyanakkor az idézett tétellel dogmatikailag is összeegyeztethető annak az egyértelműsítése, hogy az Alaptörvény a tulajdon megszerzésének objektív jogi lehetőségét is védelmezi. Történetileg a polgári alkotmányokba is alapvetően ebből a célból került be a tulajdonhoz való jog védelme; az a tulajdonszerzés jogi lehetőségének főszabályként mindenki részére történő biztosítását szolgálta. A mai alkotmányokban szereplő tulajdonjogvédelmi rendelkezéseknek is ez a gyökere.
- [30] Nézetem szerint tehát e védelem kiterjed a tulajdon megszerzésének objektív jogi lehetőségére is, ami esetlegesen jellemzően a jogalkotás (azaz nem a jogalkalmazás) során sérülhet. Elméleti példaként a rendszerváltás előtt intézményesített egyes tulajdonszerzési korlátozásokat (telek-, lakás és üdülő tulajdonszerzésének korlátozásai) említem, melyek ma aligha mennének át az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alkotmányos korlátozás tesztjén.
- [31] A jelen ügyben a tulajdonjog megszerzésével kapcsolatos körülmények nem hozhatók összefüggésbe a tulajdonszerzés objektív jogi lehetőségének kérdésével. Azok megítélése a tulajdonszerzés objektív jogi lehetőségétől független szakjogi-törvényességi kérdésnek minősülnek.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1539/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3236/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdésének a Fővárosi Törvényszék 27.K.706.881/2020. szám alatt folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárására irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezésében a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.) 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az alapul fekvő ügyben a felperes egyház számára nem állami köznevelési intézményfenntartói, valamint állami iskolában szervezett hit- és erkölcsstanoktatásra tekintettel támogatást állapítottak meg. A Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága a 2017. évre szóló határozatát utóbb, BPM-ÁHI/5853-2/2017. számú határozatával akként módosította, hogy az eredeti támogatásnál – amelynek folyósítását már megkezdték – kevesebb összegű támogatásra való jogosultságot állapított meg. Mivel a különbözetet nem fedezte a még ki nem fizetett 2017. december havi támogatás, a maradék 6 700 245 Ft tekintetében visszafizetési kötelezettséget írtak elő a fenntartó számára. E döntést a Magyar Államkincstár Önkormányzati Főosztálya KINCSTK/200-4/2018. számú másodfokú határozatával – hivatkozva egyebek mellett az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdésére is – helybenhagyta. A felperes e határozat bírósági felülvizsgálata iránt pert indított, és e perben fordult az eljáró bírósághoz.
- [3] Az ügy előzménye, hogy a 3003/2020. (II. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) megállapította a szóban forgó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és kizárta annak a konkrét ügyben történő alkalmazását, majd a 3132/2020. (V. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) általános alkalmazási tilalmat is elrendelt. A kezdeményező bíróságon azonban arra hivatkozik, hogy az Abh2. csak az „ugyanilyen tárgyú ügyben” való általános alkalmazási tilalmat rendelte el, ugyanakkor jelen ügy tényállása nem teljeskörűen azonos a korábbi ügyekével, mivel „jelen per tárgya nem kizárólag a költségvetési hozzájárulás visszafizetése, hanem a 2017. évre járó állami támogatás [...] korábban már megállapított és túlnyomó részben folyósított összegének utólagos csökkentése”. Az ilyen „vegyes” tárgyú ügyek esetében pedig az „Alkotmánybíróság határozata szükséges annak érdekében, hogy az Szt. alaptörvény-ellenessé nyilvánított 34/A. § (2) bekezdése hatóság által történt alkalmazásának következményeit a bíróság a perben le tudja vonni”. A bírói kezdeményezés arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság mondjon ki alkalmazási tilalmat a konkrét perben és „valamennyi olyan közigazgatási perben, amelyben az alperes keresettel támadott határozata meghozatalának alapjául az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése szolgált”.
- [4] 2. Amint arra az indítvány is hivatkozik, az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezés alapján – az Abtv. 41. § (3) bekezdése figyelembevételével eljárva – az Abh1.-ben megállapította, hogy az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes volt, továbbá az indítványokkal érintett perekben egyedi alkalmazási tilalomról is rendelkezett. Az Alkotmánybíróság tehát a szóban forgó norma alaptörvény-ellenességéről már döntött.
- [5] Hatályos jogszabályi rendelkezés esetében az alaptörvény-ellenesség megállapításának elsődleges jogkövetkezménye a megsemmisítés, valamint az eljárásra okot adó ügyben az alkalmazási tilalom is lényegében auto-

matikus [Abtv. 41. § (1) bekezdés, 45. § (2) bekezdés]. Már nem hatályos, de még alkalmazandó norma esetében megsemmisítésre értelemszerűen nincs lehetőség, csak az alaptörvény-ellenesség megállapítására kerülhet sor [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Ennek megfelelően az Abh1. esetében is eljárásjogi akadályát képezte a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének az a tény, hogy a norma az Abh1. meghozatalakor már módosult tartalommal volt hatályban. Az Abh2. viszont az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – az Alaptörvény és a jogbiztonság védelme érdekében – általános alkalmazási tilalomról rendelkezett az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése vonatkozásában. Az általános alkalmazási tilalom elrendelésére figyelemmel a 3469/2020. (XII. 22.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.) okafogyottság miatt megszüntette az eljárást egy újabb alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában arra hivatkozással, hogy az általános alkalmazási tilalom erre az ügyre is vonatkozik.

- [6] 3. Az alkalmazási tilalom elsődleges célja annak biztosítása, hogy a jogrendben ne érvényesülhessen alaptörvény-ellenes norma és a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyet az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthesse el (Abh2., Indokolás [8]). E célt az egyedi ügyben kimondott alkalmazási tilalom csak a konkrét ügy vonatkozásában képes teljesíteni. Az általános alkalmazási tilalom ugyanakkor generális: univerzális jelleggel megakadályozza azt, hogy az érintett, alaptörvény-ellenes norma bármely folyamatban lévő ügyben alkalmazást nyerjen, ezáltal – a lezárt jogviszonyok kivételével – az érintett előírást hatását tekintve a megsemmisítéshez hasonlóan, lényegében a jogrendszeren kívülre helyezi. Következésképpen az általános alkalmazási tilalom feleslegessé is tesz minden további, egyedi alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt. Ennél csak egyetlen erősebb jogosítványa van az Alkotmánybíróságnak, az alaptörvény-ellenes normán alapuló, lezárt büntető- és szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendelése [Abtv. 45. § (5)–(6) bekezdés].
- [7] Mindebből az a következtetés adódik, hogy jóllehet egy jogszabályi rendelkezés vonatkozásában akár több egyedi alkalmazási tilalom is megállapítható különböző ügyekben, általános alkalmazhatatlanság kimondására csak egy alkalommal van lehetőség (vagy szükség). Az általános alkalmazási tilalom határozattal történő ismételt kimondása, vagy az általános alkalmazási tilalom követően az alkalmazás egyedi ügyben történő kizárása éppúgy lehetetlen, mint egy korábban már megsemmisített jogszabályi rendelkezés ismételt megsemmisítése.
- [8] Jelen ügyre vonatkoztatva mindezt megállapítható, hogy az Abh2. által megállapított általános alkalmazási tilalom az Szt. 2015. június 12. és 2018. december 31. napja között hatályos 34/A. § (2) bekezdése alkalmazásának univerzális akadályát képezi, alaptörvény-ellenessége miatt e norma a továbbiakban nem érvényesülhet a jogrendben. Ezért a bíróságoknak az előttük folyamatban lévő pert e jogszabályi rendelkezés alkalmazása nélkül kell elbírálniuk, ehhez pedig sem szükség, sem lehetőség nincs újabb – egyedi vagy általános – alkalmazási tilalom Alkotmánybíróság általi kimondására.
- [9] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abh2.-nek az „ugyanilyen tárgyú ügy”-re történő utalása sem változtat az alkalmazási tilalom generális jellegén. Az ügyek tárgyát ebben az értelemben az érintett jogszabályi rendelkezés alkalmazása jelöli ki, nem pedig az Abh1. vagy az Abh2. alapjául szolgáló konkrét ügyek tényállása. Az állami támogatásra való jogosultság megállapítására és a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés – vagy az indítványozó megfogalmazásával élve, az ún. „vegyes” tárgyú ügyek – e tekintetben nyilvánvalóan azonos tárgyú ügyeknek minősülnek.
- [10] 4. Mivel az Abh2.-vel kimondott általános alkalmazási tilalom a fentiek szerint a jelen bírói kezdeményezéssel érintett ügyre is vonatkozik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljárás folytatására okot adó körülmény nem áll fenn, ezért az eljárást – az Abv.-hez hasonlóan – az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2021. május 18.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/820/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3237/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. §-ának a 2020. június 18-tól hatályos (1) bekezdése 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 (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságra 2020. december 17-én érkezett alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 18. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján *pro futuro* semmisítse meg. A kiegészített és módosított indítvány szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését (magánélethez való jog), a XVII. cikk (3) és (4) bekezdését (egészséges munkakörülményekhez való jog és napi és heti pihenőidőhöz való jog) és a XX. cikk (2) bekezdését (testi és lelki egészséghez való jog).
- [2] A panasz tartalma szerint „[s]lérelmes helyzetet szül az indítványozó számára, ha szabadságától fosztják meg arra vonatkozóan, hogy a válsághelyzet okozta ellátási nehézségekkel szembesülő melyik országgrészbe vezénylik át, őt otthonától, családjától, ismerőseitől és folyamatban lévő tanulmányaitól elszakítva. A 2020 novembere óta folyamatosan fennálló veszélyhelyzet, illetve a hivatalos kormányzati tájékoztató oldal adataiból megállapítható, hogy indítványozó kirendelésének eshetősége valóságos, reális és közeli.” Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, „hogy állapítsa meg potenciális áldozati státuszát, az alkotmányjogi panaszt találja befogadhatónak és folytassa le a panaszindítvány érdemi részének vizsgálatát”.
- [3] Az indítványozó utalt arra is, hogy „az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll”. Erre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az „Alkotmánybíróság az Abtv. 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörében vizsgálja meg az Eütv. [az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény] 228. § (2) bekezdését, 347. § (1) bekezdés e) pontját, valamint az 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdését, illetve 17. §-át is, amelyekben a jogalkotó a kirendelésről döntő szervet, a kirendelés módját határozza meg az egészségügyi/szociális ágazatban tanulók/hallgatók számára alaptörvény-ellenes módon”. Az indítvány számos helyen utal a „kirendelés” jogintézményére.
- [4] Az indítványozó „másodéves egyetemista a Semmelweis Egyetem általános orvos szakján”, ezért a panaszában foglalt állítása szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettsége fennáll, egészségügyi válsághelyzetben ellátási feladatokra igénybe vehető.
- [5] 1.1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés aránytalanul szűkíti a magánéletéhez fűződő alkotmányos jogát [VI. cikk (1) bekezdés]. Ezen kívül hivatkozik arra is, hogy a magánszféra fokozott védelmét szolgáló alapvető szabályokat törvényben kell megállapítani. A támadott jogszabályhely lehetővé teszi, hogy a másodéves egyetemista indítványozót Budapestről az ország akármelyik pontjába kihelyezzék Záhonytól Szentgotthárdig akárhol az országban, holott ő egyetlen egészségügyi intézménnyel sem áll egészségügyi szolgálati jogviszonyban, mindössze ezen a területen folytat tanulmányokat. Alapvetően kérdés az, hogy a támadott kormányrendelet, mely magas absztrakciós szinten annyit ír elő, hogy indítványozó „igénybe vehető”, az mennyire felel meg az alapjogok törvényben történő korlátozásának. Indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánélethez való jog korlátozását elsősorban törvényi szinten kell szabályozni. Az, hogy a magánélethez való jog védelmét biztosító szabály az Alaptörvény végrehajtásául szolgáló törvényben

került szabályozásra, feltételezi, hogy a korlátozás (legalábbis a magánszféra lényegét érintő szabályok) szintén törvényi szinten legyenek szabályozva. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendeletben támadott jogszabályhely nem mutat olyan specialitást, olyan részletszabályt az egészségügyi ágazatban tanulókra nézve, mely ne lehetett volna foglalható az Eütv.-be. Az Eütv. szempontjából az egészségügyi személyzet oldalán azonban az egészségügyi/szociális ágazatban tanulmányokat folytatók nem fedik le az egészségügyi dolgozók körét. Sem az Eütv., sem az Eütv. rendeletalkotására felhatalmazó rendelkezése nem nyitja ki a legitim jogkorlátozás lehetőségét arra a személyi körre, melybe indítványozó tartozik: az egészségügyi/szociális ágazatban szakmai képzést folytató tanulókra, hallgatókra. Ezen okokból kifolyólag a felhatalmazástól eltérő személyi körre alkotott Korm. rendelet nem tarthat fogalmilag a „törvény által megállapított szabályok körébe”, és mint olyan, ütközik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe és VI. cikk (1) bekezdésébe.

- [6] Ezen kívül a panasz szerint a Korm. rendelet a magánszféra általános korlátozásával jár, a magánszférához való jog korlátozása nem csupán közvetett és távoli összefüggésben áll a támadott jogszabályhellyel. A magánszférához való jog minden attribútumában közvetlenül érintett: az indítványozót akarata ellenére „vezényelhetik” át egy általa ismeretlen településre. Az egészségügyi szakképzésben/alapképzésben tanulmányokat folytatók „igénybe vehetősége” esetén az érintetteknek nincs ráhatásuk a döntéshozatalra, döntési joguk a magán- és családi életük alakulására teljességgel elvonásra kerül, az állami döntés vitathatatlansága együttesen egy olyan állami beavatkozást írnak le, mely mellett az érintettek magánszférához való joga egyértelműen közvetlenül áll be. Tekintettel arra, hogy a magánszféra szabad és teljes megélhetését egyoldalú állami döntéstől teszi függővé a Kormány, mindezt pedig az általános és közvetlen jellegére tekintet nélkül a magánélet védelméről szóló törvényben, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően, kormányrendeleti szinten szabályozza, alaptörvényellenes helyzetet teremt.
- [7] A panasz arra is utal, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége körében az egyén élethez való jogát nem sérteti meg, pozitív kötelezettsége pedig kiterjed arra, hogy jogalkotással és szervezési intézkedésekkel az egészségügyi ellátást megszervezze. A legitim cél tehát az Alaptörvény XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez való jog érvényre juttatása, és azon keresztül az állam intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése.
- [8] Érvelése szerint, bár alkotmányosan elfogadható az a legitim cél, ami az egészségügyi dolgozót mint hivatásos, szakképzettséggel és tapasztalattal rendelkező állami alkalmazottat a koronavírus elleni küzdelem szolgálatába állítja, érdemes és szükséges is különbséget tenni az egészségügyi/szociális ágazatban tanuló, hallgatói jogviszonyban állók ugyanezen céllal „igénybe vételéről” „rendelkezésre bocsájtásától”. Az indítványozóra nézve az a korlátozás, hogy „az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra igénybe vehető”, nem elkerülhetetlenül szükséges az egészségügy-szervezési célok elérése érdekében. A személyi állomány növelése érdekében a Korm. rendelet 18. §-a megalkotásával a Kormány a felhatalmazással nem érintett személyi körre írt rendelkezése nem minősülhet szükségesnek logikailag sem. Az egészségügyi dolgozókkal együtt kezelése valójában egy, egymással nem azonos helyzetben álló csoportokra alkotott azonos tartalmú szabály, mely nem veszi figyelembe többek között az érintettek egyéni érdekeit, képzései/tanulmányai alatt megszerzett kompetenciákban rejlő különbségeket, nem rendezi az igénybe vett személyek jogállását, közalkalmazotti/egészségügyi szolgálati jogviszonnyal való ekvivalenciáról nem rendelkezik. Ennélfogva nem ismert az érintettek számára az „igénybevételeükből” fakadó jogaik és kötelezettségeik, díjazásuk; nem írja elő a Korm. rendelet, hogy az érintett ellátásban közreműködés alatt a tanuló/hallgatói jogviszonyában milyen változás áll be (ha beáll), nem írja elő a Korm. rendelet az ellátásban részvétele igazolását, illetve szakmai gyakorlatnak elismerését sem. Összességében elmondható, hogy a garanciákban szegény szabályozásával nem tesz eleget a szükségesség követelményének, a jogszabályi környezet nem áll szoros szükségességi viszonyban emiatt az alkotmányosan védett céllal.
- [9] A panasz szerint alapvetően az, hogy az egészségügyi/szociális ágazatban tanuló/hallgatókra azonos szabályokat kell alkalmazni a kirendelés szempontjából, súlyosan korlátozza az érintettek magánélethez fűződő jogát: a kirendelési döntés meghozatalában részt vevő megyei kormányhivatal a Korm. rendelet alapján nem alkalmaz mérlegelést. Holott ezen döntés ellen nincs az érintetteknek biztosítva sem a fellebbezés, sem a bírósági úton megtámadhatóság joga. A megyei kormányhivatalok belátásán múlik, hogy ki és hova van kirendelve, az érintettek pedig sem a döntésbe, sem a döntéssel szükségképpen felmerülő tartózkodási hely-változtatásba, sem a magánéletük viszonyaiban (élettársak, közeli ismerősök, barátok) bekövetkező változásába, sem a családi életük milyenségének változásába nincs beleszólásuk, arra nincs ráhatásuk. Emellett minden, az előző bekezdésben található hiányosság ahhoz vezet, hogy az érintett kirendelt tanuló/hallgatók az állam diszkréciójára bízva, megfelelő garanciáktól mentesen állnak az egészségügyi ellátásba egy beláthatatlan időszakra, mely semmilyen módon nem biztosítja a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét,

a magánszféra védelméhez fűződő joggal nem áll egyensúlyban a jogkorlátozás mértéke (*balancing test*), és mint olyan, nem arányos korlátozása az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszférahoz fűződő jog(ok)nak.

- [10] 1.2. A panasz szerint az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférahoz való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]}. 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 testilelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [11] Az indítványozó utal arra, hogy a napi és heti pihenőidőhöz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglalt folyamatos és intézményes egészségügyi ellátás működtetése a pihenéshez való jog korláta lehet, arra az Alkotmánybíróság 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában is jogkorlátozás legitim céljaként tekintett. Az indítványozó határozott álláspontja szerint a támadott jogszabályhely és a hozzá szorosan kötődő rendelkezések együttes értelmezésével sem pótolható az utaló szabály, mely megteremtené az igénybevétel és kirendelés előtt tanuló/hallgatói jogviszonyban álló érintettek és a kirendeléssel foglalkoztatási jogviszonyba állás, vagy közreműködői szerepet betöltők közötti státuszbeli különbséget. Bár természetesen egy tanuló/hallgató, aki egészségügyi válsághelyzeti feladatot lát el, logikailag azonos védelemben részesül, mint az egészségügyi dolgozó, ennek a jogi leképeződése teljes mértékben hiányzik. Az utaló szabály hiánya miatt nincs előírás a munkajogi (közalkalmazotti) egészségügyi szolgálati jogviszonyból fakadó jogokra, kötelezettségek alkalmazására, így nem érvényesek az érintett kirendelt tanulókra/hallgatókra sem a munkavédelmi szabályok (köztük a munkahelyi baleset pl. a vírussal megfertőződés esetén, a baleseti táppénz szabályai alkalmazása), sem a pihenőidő szabályai.
- [12] A panasz szerint nem derül ki a támadott Korm. rendeletből, hogy milyen módon van vége a kirendelésnek (az határozott vagy határozatlan időre szól), hogy a kirendelés ideje alatt a napi munkaidőnek van-e maximuma; az, hogy a napi/heti pihenőidő szabályai közül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Mt.), vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek az előírásai alkalmazandók-e a kirendelt tanulókra/hallgatókra. Hasonlóan a munkavégzés díjazására vonatkozó alapvető szabályok is teljességgel hiányoznak, azokat nem pótolja az a kitétele a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésének, miszerint az „egyéb polgári védelmi kötelezettsége” teljesítésének kötelezettsége alól mentesülnek az érintettek.
- [13] Mindezek hiányában az indítványozó úgy véli, hogy a Korm. rendelet 18. §-ával érintett személyi kör teljes mértékben kiszolgáltatottá válik a megyei kormányhivatal, a megyei védelmi bizottság, illetve az egészségügyi szolgáltató egyoldalú döntéseinek, melyekért azok felelőssé nem tehető, döntések nem támadhatók meg, a pihenőidő/munkavédelmi szabályok súlytalanná, kikényszeríthetetlené válásával. A fentiekből következőleg az indítványozó álláspontja szerint még ha kirendelése indokolt is a vírushelyzetre tekintettel, a fentiekből következőleg nehezen elképzelhető, hogy ne lenne olyan „más (alternatív) intézkedés” mellyel a szükséges módon lehetne korlátozni indítványozó Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében foglalt jogait, melyek előírják az egészséges, biztonságos és méltóságteljes munkafeltételekhez ill. a napi és heti pihenőidőhöz, illetve éves fizetett szabadsághoz fűződő alkotmányos jogát. Ilyen lehetett volna pusztán egy foglalkoztatási jogviszonyra utaló szabály megalkotása, vagy az a kodifikációs technika, mellyel az egészségügyi ellátás munkafeltételeire, és foglalkozásbiztonsági szabályok áttemelése támadott jogszabályba.
- [14] A panasz szerint a vizsgált jogszabályhely emellett nem ad megfelelő garanciákat a foglalkoztatás tényéből fakadó aszimmetrikus tényhelyzettel való visszaélések ellen. Fontos kiemelni, hogy a kirendeléssel érintett személyek akár a vírushelyzettel leginkább sújtott intézményekbe és településekre is kirendelhetők, ezen kirendelések hossza nem előrelátható, a Korm. rendelet egyáltalán nem rendezi az indítványozó munkavédelmi szabályokon keresztüli egészségvédelmét.
- [15] 1.3. Az Alkotmánybíróság az ügy előkészítése során – jelezvén a felmerült alkotmányjogi kérdéseket is – megkereste az illetékes minisztert az indítvány megküldésével.
- [16] A miniszter válasza szerint az indítványozó mint orvostanhallgató a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 44. § (1) bekezdése alapján munkát – így az egészségügyi ellátásban kirendelés útján történő részvételt – hallgatói munkaszerződéssel végezhet.

- [17] Ennek megfelelően az őt mint hallgatót a kirendelésével kapcsolatosan megillető jogosultságokat, illetve a munkavégzésével összefüggő garanciális szabályokat a rá irányadó Nftv. – illetve az Nftv. 44. § (2) bekezdése alapján az Mt. – rendelkezéseinek megfelelő hallgatói munkaszerződésben kell garantálni.
- [18] Utalt arra is, hogy a Korm. rendelet kiadására az Eütv. 247. § (1) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján került sor, mely szerint a Kormány az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátásra, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó részletes szabályokat, az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátás során megtehető intézkedésekre, az egészségügyi dolgozók kirendelésére, az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátásra való felkészülésre, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet kihirdetésére, megszüntetésére, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet esetén nyújtott egészségügyi ellátások finanszírozására, továbbá az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet esetén az Állami Egészségügyi Tartalék feltöltésére vonatkozó részletszabályok megalkotására kapott felhatalmazást.
- [19] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A kiegészített panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán.
- [21] 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [22] 3.1. A Korm. rendelet 2014. január 1-jén lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy az indítvány előterjesztésére megszabott határidő megtartásra került-e. Ennek megállapításához az indítványban támadott jogszabályi rendelkezés tartalmát, hatálybalépésének mikéntjét elemezte.
- [23] A Korm. rendelet támadott 18. § (1) bekezdését a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 69. §-a módosította. A 69. § szerint „[a]z egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: »(1) Az Eütv. 228. § (2) bekezdése szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén a közép- vagy felsőfokú egészségügyi szakképzésben, főiskolai vagy egyetemi szintű egészségügyi alapképzésben, felsőoktatásban szociális alapképzésben, valamint az egészségügyi és szociális akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben nappali tagozaton részt vevő nagykorú személy egészségügyi válsághelyzeti ellátási feladatokra igénybe vehető. Az igénybe vett személy ezen időtartam alatt az egyéb polgári védelmi kötelezettsége teljesítése alól mentesül.«
- [24] A Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése e módosítás előtt úgy szólt, hogy „[az] Eütv. 228. § (2) bekezdés a) pontja szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén a közép- vagy felsőfokú egészségügyi szakképzésben, főiskolai

vagy egyetemi szintű egészségügyi alapképzésben, felsőoktatásban szociális alapképzésben, valamint az egészségügyi és szociális akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben nappali tagozaton részt vevő személy egészségügyi válsághelyzeti ellátási feladatokra beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra igénybe vehető. Az igénybe vett személy ezen időtartam alatt az egyéb polgári védelmi kötelezettsége teljesítése alól mentesül.”

- [25] A két rendelkezés összevetéséből látható, hogy – a „beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra” szövegrész törlésével – a módosítás érintette az igénybevétel időtartamára vonatkozó korlátot és a személy beleegyezésére vonatkozó rendelkezést. Ezek a változások a jogszabály személyi hatálya alá tartozók jogi helyzetét illetően elvont módon, elvileg lényegi változásnak tekinthetők. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet 18. §-ának a módosított (1) bekezdésére vonatkozóan előterjesztett alkotmányjogi-panasz tekintetében az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő a jelen esetben megtartott.
- [26] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek fennállását vizsgálta.
- [27] „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] [A] panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]}. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]} 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. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.” {Először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; a gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [28] Az indítványozó az érintettség körében utalt arra, hogy „a 2020 novembere óta folyamatosan fennálló veszélyhelyzet, illetve a hivatalos kormányzati tájékoztató oldal adataiból megállapítható, hogy indítványozó kirendelésének eshetősége valóságos, reális és közeli”. Az indítványozó a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésével kapcsolatban a „kirendelés” kifejezést használja. Az alkotmányjogi panaszból nem derül ki, hogy a 18. § (1) bekezdése szerinti lehetőség, amely szerint „igénybe vehető” az ott meghatározott személy, milyen kapcsolatban áll a panaszban is többször említett „kirendelés” jogintézményével. A kirendelés általánosságban munkáltatói jog, amelynek gyakorlására munkaszerződés keretében van lehetőség.
- [29] A támadott előírás nem munkaviszonyra, hanem kifejezetten egészségügyi alapképzésben nappali tagozaton részt vevő nagykorú személy jogaira nézve tartalmaz szabályozást, ezért az indítványozónak, aki orvosképzésben egyetemi hallgató, a norma címzettjeként az ügyben való személyes és közvetlen érintettsége vizsgálható. Az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye – a fentebb idézett gyakorlat szerint – azt jelenti, hogy az indítványozó érintettségének az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az indítványozó az egyetemi hallgatói jogállásához, vagyis hallgató jogviszonyához tapadó, új, a kötelezettségeit elvont módon megváltoztató, de állítása szerint kiszámíthatatlan (időben korlátlanul és határozatlan tartamú módon alkalmazható) helyzetre hivatkozik.
- [30] Önmagában a Korm. rendeletnek a „beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra” szövegrészei törlése az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait annyiban érinti, hogy az érintett személy egészségügyi

válsághelyzeti ellátási feladatokra igénybe vehető a jövőben, azonban ennek az igénybevételnek az általános, nem a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésében szereplő szabályai szerint.

- [31] Amint arra az illetékes miniszter válasza is utal, különleges jogrenden kívül, egészségügyi válsághelyzetben akkor vehető igénybe az érintett személy, ha hallgatói munkaszerződéssel rendelkezik az Nftv. 44. § (1) bekezdése szerint. A Korm. rend. 18. § (1) bekezdése nem tartalmaz semmilyen előírást hallgatói munkaszerződésnek az általánostól eltérő szabályok szerinti, vagyis konszenzusos létrejöttétől eltérő módra, és ilyenre az alkotmányjogi panasz sem utal.
- [32] Ezzel szemben a hallgatónak mint a norma címzettjének a személyes és közvetlen érintettsége vizsgálatakor utalni kell arra a körülményre a jelen ügyben, hogy a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése mellett – a panaszban nem említett – „az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről” szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése, 4. §-a és 4/A. §-a a hallgatóknak a kirendelésére tartalmaz szabályokat, veszélyhelyzetben.
- [33] Ezeket a panasz nem érinti, noha a kirendelés 2014. január 1-jétől hatályban lévő egyes szabályainak a vizsgálatára is kéri az Alkotmánybíróságot, az Alaptörvénynek arra a rendelkezésére utalással, amely a vizsgálódást kiterjeszteni engedi más, a panaszban nem támadott (vagy a konkrét esetben nem támadható) szabályokra is.
- [34] Az 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet lényeges tartalma szerint e rendelet alapján az antigén gyorseszttel vizsgálat elvégzésébe – egészségügyi tevékenység végzésére való jogosultság nélkül – orvos-, egészségügyi tudományi képzésben részt vevő hallgató (a továbbiakban: hallgató) kirendelhető. Az 1. § (3) bekezdése tartalmazza azt is, hogy – e rendelet alapján – „[a] fővárosi és megyei kormányhivatal általi kirendeléssel a hallgató és a felsőoktatási intézmény között a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 44. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hallgatói munkaszerződés jön létre”. Ez a rendelet veszélyhelyzeti kormányrendelet, ami azt jelenti, hogy nem az Eütv., hanem a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján adták ki.
- [35] Ez a rendelet általánosságban az egészségügyi és más dolgozókra vonatkozik, a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése szerinti jogállású személyekre (hallgatókra) csak korlátozottan, és meghatározott feladatra kiterjedően, veszélyhelyzetben, és nem egészségügyi válsághelyzetben, a kormányhivatal általi kirendeléssel, ami azonban nem a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésén, hanem az 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendeleten alapul közvetlenül.
- [36] Ez azt jelenti, hogy különleges jogrenden kívül, egészségügyi válsághelyzetben a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése vizsgált módosítása az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait csupán elvontan érinti, az indítványozó személy konkrét jogi pozícióját a korábbi jogosultságaihoz képest nem változtatja meg {vesd össze: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [5]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [37] Az megállapítható, hogy az igénybevétel lehetőségének a fennállása elvontan a támadott jogszabályban akkor hathat ki az indítványozó jogaira konkrétan és közvetlenül, jelenvaló módon, ha az Eütv. és a Korm. rendelet, vagy a különleges jogrendben alkalmazható más szabály alapján további jogalkalmazói lépések, ezek között munkaszerződés létrejötte eredményezik a rendelkezések hatályosulását az indítványozót illetően. A Korm. rend. 18. § (1) bekezdése nem az önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normák közé tartozik, a közigazgatás közreműködése nélkül az indítványozó személyére nem hatályosul. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel – „jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem” – hiányában az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálnia, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt másik feltétel – „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette” – a konkrét esetben teljesül-e. Ebből az is következik, hogy valamely konkrét eset a jogi út kimerítése után, a konkrét jogalkalmazói döntések tükrében lehet vizsgálható abból a szempontból, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai sérülnek-e.
- [38] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben ezért nem tartotta megállapíthatónak, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésének 2020. június 18-án hatályba lépett módosításával összefüggésben, ideértve a jogsérelem bekövetkezését, a jelen esetben fennállnak. Az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) nem érinti.

- [39] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (érintett-e az indítványozó) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik-e, és az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.
- [40] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó 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
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2083/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3238/2021. (VI. 4.) 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 veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése *a), b), c), d)* pontjai, az *f)* pont *fa), fb), fc)* alpontjai, *g)* pontja, a *h)* pont *hb)* alpontja, valamint az 1. § (2) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, a 4. § (1) és (3) bekezdései, az 5. § (1) és (2) bekezdései, a 6. § (3)–(5) bekezdései, a 8. § (1) és (2) bekezdései, a 10. § (1) bekezdése, a 12. § (1) bekezdése, a 17. § (3), (4), (6) és (7) bekezdései, továbbá a 18. § (1)–(2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó1. a maga nevében, továbbá kiskorú gyermeke mint indítványozó2. törvényes képviselőjeként az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Abban elsődlegesen a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020 (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal. Másodlagosan az indítvány petituma az R. 1. § (1) bekezdése *a), b), c), d)* pontjai, valamint az *f)* pont *fa), fb), fc)* alpontjai, *g)* pontja, a *h)* pont *hb)* alpontja, és az 1. § (2) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, a 4. § (1) és (3) bekezdései, az 5. § (1) és (2) bekezdései, a 6. §-a, a 8. § (1) és (2) bekezdései, a 10. § (1) bekezdése, a 12. § (1) bekezdése, a 17. § (3), (4), (6) és (7) bekezdései, továbbá a 18. §-a alaptörvény-ellenességét állította. Ugyanakkor az indítványozók által benyújtott két indítvány indokolás részei, továbbá azon részei, amelyben felsorolásszerűen is megjelölésre kerül az R. alaptörvény-ellenesnek vélt „lényegi rendelkezései”, ettől részint eltérően, az alkotmányjogi panasz által kifogásolt rendelkezésekként az R. 1. § (1) és (2) bekezdése, illetve az R. 5. § (1) bekezdése, az R. 6. § (1), (3)–(5) bekezdései, az R. 8. § (1) bekezdése *a)* és *b)* pontja, továbbá az R. 18. § (1) és (2) bekezdéseit jelöli meg, ezért az Alkotmánybíróság azt, hogy az alkotmányjogi panasz pontosan mely rendelkezéseket kifogásolja, az indítvány tartalma szerint állapította meg. Az indítvány a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélte az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a II. cikkel, a III. cikk (1) bekezdésével, a IV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a VI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a X. cikk (1) bekezdésével, a XI. cikk (1) bekezdésével, a XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseivel, a XX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a XXVII. cikk (1) bekezdésével és erre figyelemmel azok megsemmisítését kérte.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtárgya hiánypótlási felhívására kiegészített indítvány az R. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését egyrészt arra hivatkozással kérte, hogy bár az R. a SARS-CoV-2 koronavírus járvány terjedésére és veszélyességére alapozva különleges jogrend keretében jött létre, nézete szerint az Alaptörvény nem rendelkezik járványveszély esetére ilyen jogi lehetőségéről. Erre vonatkozóan az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdését idézte. Hivatkozik arra, hogy a járványügyi helyzetekre Magyarország rendelkezik irányadó egészségügyi törvénnyel, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 74. §-a alapján minden szükséges járványügyi intézkedés megtehető, a rendkívüli állapot bevezetése nélkül, és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény előírásai is alkalmazhatóak, annak 3. § 5. pontja figyelembevételével. Az indítványban foglaltak szerint továbbá az R. megalkotása nem felel meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. §-ában és a 17/A. §-ában foglalt előírásoknak, mivel azt nyilvánvalóan a korlátozó intézkedések egészségügyi és egyéb hatásainak előzetes felmérése, azaz előzetes hatásvizsgálat nélkül alkották meg. Értel-

mezése szerint az előzetes hatásvizsgálat mellőzése ellentétes az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével, továbbá nem felel meg a JAt. Preambulumában foglalt céloknak sem.

- [3] Az indítványozók kifejtik továbbá, hogy a beadványuk alapját képező tudományos bizonyítékok ismeretében a korlátozó intézkedéseknek bizonyítottan káros egészségügyi hatásuk van, így azokat általánosan kötelező magatartási szabályként nem lehetett volna jogszabályba foglalni. Az indítvány hivatkozása szerint nem vették figyelembe a T-sejtes immunitás és keresztimmunitás tanulmányok, illetve vizsgálatok eredményeit, amelyek nézete szerint egyértelműen mutatják, hogy a SARS-CoV-2-vel még sosem találkozott népesség nagyobb részének (80–90%) immunrendszere képes a védekezésre az új kórokozó ellen, és reaktív ellenanyagokat termel koronavírus fertőzéseiknek köszönhetően (erre vonatkozóan számos tudományos publicisztikát mellékelte az indítvány, illetve tudományos irodalmat jelölt meg). Hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Q) cikkében foglaltakra, majd megállapította, hogy hazánk alkotmánybírói gyakorlatának alappillére az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, melynek kiemelkedő jelentőségű nemzetközi jogi, illetve emberi jogi dokumentuma az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE). Álláspontja szerint az abban foglalt rendkívüli jogrendre vonatkozó szabályokat Magyarország nem hagyhatja figyelmen kívül, ezért az Alkotmánybíróság a magyar Alaptörvény feltétel nélküli veszélyhelyzeti alapjog-korlátozását nem fogadhatja el. Az EJEE nézete szerint lehetővé teszi, hogy egy „nemzet létét fenyegető” veszélyhelyzet esetében a rendkívüli helyzet megoldásához szükséges mértékben az „egyezményes kötelezettségektől eltérő” lépéseket tegyen az állam. Ezek a lépések nem lehetnek korlátlanok, hanem csak arányos mértékben érvényesíthetők és az egyes jogkorlátozások megengedhetősége kapcsán azok összetársadalmi „objektív” értékét és kárát is mérlegelni kell.
- [4] Az alkotmányjogi panasz befogadhatósági feltételeit illetően az indítványozó1. előadta, hogy a támadott R. szerinti jogkorlátozások közvetlen érintettje az általa képviselt kiskorú gyermekével (az indítványozó2.-vel) együtt, és megfelel a feltételeknek. Továbbá az R. előírásai által keletkezett alapjogsérelem miatt semmilyen jogorvoslati lehetőség nem áll az indítványozók rendelkezésére. Az Abtv. 29. §-ával összefüggésben az indítvány szerint a panaszjárásban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés lehet az alapvető jogok indokolatlan és jogtalan korlátozása. Az indítvány szerint az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerinti határidőben került benyújtásra, tekintettel arra, hogy az R. 2020. november 11-én lépett hatályba. Továbbá előadta, hogy a kérdéses R. Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság eddig nem hozott döntést, ezért az alkotmányjogi panaszjárás érdemi vizsgálatának nézete szerint nincs akadálya. Az adott ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés indokaként előadta, hogy ahol lehetőség van az alapjogok korlátozására, ott annak indoka csak a különleges jogrend alapjául szolgáló helyzet, tehát a járványveszély elhárítása lehet. A korlátozásnak észszerű kapcsolatban kell lennie a járványveszély elhárításával, így nem lehet olyan önkényes korlátozásokat előírni, amelyek alkalmatlanok a járványveszély csökkentésére. Továbbá nem lehet olyan korlátozásokat előírni, amelyeknél enyhébb korlátozásokkal is elérhető lenne a járványügyi cél. Hivatkozása szerint érintettségük folyamatos, az R. előírásai rajtuk közvetlenül hatályosulnak.
- [5] Az indítványozó1. előadta továbbá, hogy három kiskorú gyermeket nevel, családjá, ő és az indítványozó2., aki a 2. osztályos gyermeke, folyamatosan alapvető jogai korlátozását szenved el az R. korlátozásai miatt. Az R. kifogásolt rendelkezései drasztikusan megváltoztatták az életüket, iskolás gyermekét megfosztják az emberi, minőségi és mennyiségi oktatástól, amely normál körülmények között biztosítva lenne számára, hátrányt szenvedve el emiatt. Nem járhat úszni, sportolni, zeneiskolai tanára nem oktathatja az iskola területén. (A gyermeket az iskolából át kell vinni a két buszmegállóra lévő zeneiskolába, ahol különleges biztonsági előírások mellett folyhat az oktatás.) Álláspontja szerint ez megzavarja a gyermek biztonságérzetét, mind az óra normál menetét, amely érvelése szerint a csatolt tanulmányok és tudományos nyilatkozatok alapján károsítja a gyermek egészségét, ami az iskolai oktatásra is igaz. Előadta továbbá, hogy az R. korlátozásai miatt alapvetően fontos szociális kapcsolataik sérülnek például barátokkal, iskolatársakkal, tanárokkal, óvodapedagógusokkal és az összes többi emberrel. Ezek szükségesek volnának a kiegyensúlyozott testi és lelki egészséges élethez való, Alaptörvényben is biztosított jogaikhoz. Álláspontja szerint az R. egyértelműen megzavarta a gyermekek biztonságérzetét és a tanórák normál menetét, az oktatás minőségét.
- [6] Utal a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 17/2021. (III. 5.) EMMI határozatára, melyet követően az oktatási intézmények, általános iskolák és zeneiskolák is digitális tanrendre tértek át. Amit, ha most meg is szüntetnek, a jövőben bármikor érvényesíthetnek újra. Ezzel felülírták az R. preambulumát, mely szerint a bölcsődék, óvodák és általános iskolák nyitva tartanak. Az online oktatási forma álláspontja szerint teljesen alkalmatlan bármilyen stabil tudás átadására, egy második kisiskolás számá-

ra. Nézete szerint az Alaptörvényben biztosított tanuláshoz való joggal teljesen ellentétes, és nem oktatás az a kialakult gyakorlat, hogy a gyermek összes általános iskolai tanára elküldi a megtanulandó tananyagot és szülőként megtanítja azt, ahogy tudja. Hivatkozott arra is, hogy a monitorhoz kötöttség már rövidebb intervallumban is károsítja a gyermek egészségét, gyermekének látása tudományosan bizonyítottan romlást szenved. Valamint az iskolák által használt rendszerek feltörhetőek, az online térben nem garantálható gyermeke személyes biztonsága.

- [7] Részletesen idézte az indítványozó2. oktatáshoz való jogának a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.) tartalmát, különösen annak 1. § (1)–(3) bekezdéseit, 2. § (1) bekezdését, a 9. § (1) bekezdését, a 46. § (3), (6) bekezdéseit. Kifejtette, hogy az R. által létrehozott állapot a fenti törvény vonatkozó pontjaiban foglalt jogát sérti a kiskorú indítványozónak (indítványozó2.), illetve azok nem tudnak megvalósulni. Utalt továbbá gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 31. cikk 1. pontjára, véleménye szerint az R. pontjai az abban foglalt gyermekjogokkal is ellentétesek. Egyben az indítványozó1. az Nktv.-ben, különösen annak 24. § (2) bekezdésében, 62. § (1) bekezdése *f* pontjában, 72. § (5) bekezdésében rögzített szülői alapjogai sérelmét is állítja. Előadta, hogy semmilyen segítségben nem részesül, érdemi tájékoztatást nem kap, maximum az interneten keresztül kap tanácsokat és útmutatást.
- [8] Az R. egészségének az alapvető jogokat sértő voltával összefüggésben az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az R.-ben meghatározott kötelezettségek és korlátozások önmagukban is alaptörvény-ellenesen sértik az indítványozóknak az Alaptörvényben biztosított jogait, különös tekintettel a kötelezettségek elmulasztása, és az előírások nem teljesítése esetére kilátásba helyezett szankciókra is, továbbá a szabályozás egésze diszkriminatív módon korlátozza az Alaptörvényben biztosított jogokat. Emellett az R. intézkedései a szolgáltatásokat garantáló törvényekben természetes állampolgári jogosítványokat veszik el úgy, hogy az ellen nincs jogorvoslati lehetőség.
- [9] Az emberi méltóság és egészséghez való jog korlátozásával összefüggésben előadta, hogy az R. 1. § (1) bekezdés *a*), *b*), *c*), *d*) pontja, az *f*) pont *fa*), *fb*), *fc*) alpontjai, a *g*) pontja, a *h*) pont *hb*) alpontja és a (2) bekezdése kötelező maszkviselést írnak elő, melynek indokolása a SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány elleni védekezés. Az indítvány különböző külföldön publikált tudományos kutatásra hivatkozással (melyek közül jónéhányat be is csatolt) kifejtette, hogy a World Health Organization (a továbbiakban: WHO) által is elismerten véleménye szerint nincs bizonyíték arra, hogy a maszk viselése megvédi az egészséges embereket a koronavírus fertőzéstől, ezzel szemben a maszk folyamatos hordásának károsító hatását állította. Emellett kifejtette, hogy a koronavírus fertőzés diagnózisának felállítását az egészségügyi szakemberek a PCR tesztek eredménye alapján, illetve a betegek által elmondott tünetek alapján diagnosztizálják, ugyanakkor különböző tudományos publikációkkal, illetve szakmai levél tartalmára hivatkozással állítja, hogy ezek az eredmények hibásak, illetve a PCR tesztek alapján kimutatott eredmények nem megbízhatóak, erre nézve több külföldi publikációt és tudományos (illetve részéről annak tekintett) álláspontot sorol fel. Ezen indokok alapján véleménye szerint a SARS-COV-2 koronavírus miatti járványhelyzet kihirdetése és fenntartása nem rendelkezik elegendő indokkal, mivel erősen valószínűsíthetően (a 40–45 ciklusszám miatti) álpozitív fertőzésszámokon alapul. Az indítványozók hivatkozása szerint ennek folytán sérülnek az Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti alapjogaik.
- [10] Az indítvány szerint az R. 1. § (1) bekezdés *a*), *b*), *c*), *d*) pontjainak, valamint az *f*) pont *fa*), *fb*), *fc*) alpontjainak *g*) pontja, a *h*) pont *hb*) alpontjának és a (2) bekezdésének kötelező maszkviselési előírásai, azzal hogy az indítványozók kötelesek azt iskolai foglalkozásokon, külterületen, járműveken, kereskedelmi és egészségügyi intézményekben viselni, pszichológiai sérüléseket okoznak (melyre vonatkozóan külföldi kutatásokat jelöl meg), velük szemben e rendelkezések közvetlenül hatályosulnak, annak közvetlen elszenvedői. Az indítvány szerint a maszk intézkedés bevezetésének és alkalmazásának alapja a „tünetmentes fertőzés” elmélete, melynek igazolásául a koronavírus járvánnyal egy időben bevezetett PCR teszt szolgál. (Ennek alkalmatlan voltát az indítvány számos tudományos cikkel, illetve álláspontra utalással kívánja alátámasztani.) Nézete szerint annak egészségügyi hatásai miatt súlyosan sértik az Alaptörvény II. cikkébe foglalt élethez és emberi méltósághoz való jogukat, továbbá az indítványozó2. az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Az indítvány szerint az R. maszkviselési előírásai sértik továbbá az indítványozók Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát, mely alapján senkit nem lehet embertelen, megalázó bánásmódnak alávetni. Számukra a maszk használata olyan kommunikációs korlátokat jelent, amelyek megalázó és lelkiileg igen megterhelő a számukra. A maszk viselése a pszichológiai károk mellett az indítványozók álláspontja szerint súlyos egészségügyi károkat is okoz, melyek

ellentétesek az Alaptörvény XVI. cikk (1) pontjában biztosított gyermekjogokkal, illetve „sértik az indítványozónak” (nem jelölte meg, hogy pontosan melyikük) az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti egészséghez való jogát. Kifejti, hogy a hat évnél idősebbek számára az R. úgy ír elő szinte egész napos maszkhordási kötelezettséget, hogy tudományosan nem bizonyított annak értelmetlensége rájuk nézve. Azt azonban érvelése szerint számos kutatás megerősíti, hogy a gyermekek agyi, stb. fejlődése jóval tovább tart, mint régebben gondolták, így fokozottan szükségük van az oxigéndús levegőre és a társas érintkezésre. Mivel a maszk egészségügyi eszköz és eddig a hétköznapi életben tömeges alkalmazásra hosszú távon még nem került sor, nincsenek adatok arról, hogy milyen egészségügyi hatásokkal kell számolni.

- [11] Előadta továbbá, hogy a civil életben bevezetett maszkkötelezettség által bekövetkező mentális károk immár nyilvánvalóan megmutatkoznak a rengeteg új depressziós és pánikbeteg megjelenésével. Emellett fizikai egészségügyi következményeket is felsorol. Ugyanakkor hivatkozása szerint ez az egyszerűhasználatos orvosi maszk, illetve a textilmaszk esetében állítható, a lakossági felhasználásra valós védelmet kizárólag a legalább „N95” jelölésű pormaszk, vagy az EN 149 szabvány szerinti „FFP2” maszk nyújt. Erre vonatkozóan szintén külföldi vizsgálatokra hivatkozik, megemlítve az anyagösszetételek jellemzőit és azok lehetséges egészségügyi hatását. A maszkhordás kapcsán kifejti még, hogy az azokra vonatkozó higiéniai szabályok be nem tartása (lévén kiskorú gyerekekről van szó) növeli a megbetegedések kockázatát, ezért az R. kifogásolt rendelkezései szintén sértik az indítványozót. Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti egészséghez való jogát (erre vonatkozóan többek között különböző vizsgálatokra és azok laboratóriumi eredményére hivatkozik az indítvány). Tekintettel arra, hogy az iskolai maszkviselést illetően is anomália van, amennyiben lehetséges, az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot a kérdés tisztázására. Az indítvány szerint az iskolaigazgatóknak nincs joguk a maszkviselést elrendelni, az Eütv. 247. § (1b) bekezdés c) pontja kizárólag a Kormányt hatalmazza fel erre. Mivel az R. nem rendeli el iskolai keretek között a gyerekek maszkviselését, ezért az iskolaigazgató esetükben véleménye szerint jogszerűtlenül járt el.
- [12] Hivatkozott továbbá az Eütv. 5. § (1), (2) bekezdéseire, valamint a (3) bekezdés c) pontjára, melyekkel összefüggésben kifejtette, hogy az egyén egészséghez fűződő érdeke és jóléte elsőbbséget kell, hogy élvezzen, és mindenkinek az aktuális állapota alapján saját magának kellene eldöntenie, hogy a maszkviselés ártalmas-e rá. Utalt az NNK által kiadott tájékoztató plakátra, álláspontja szerint a Nemzeti Népegészségügyi Központ által és a WHO ajánlásai alapján kiadott plakát ellentétes az R.-rel, viszont megfelel az Eütv. általa idézett rendelkezéseivel. Megjegyezte továbbá, hogy azáltal is sérül nézete szerint az egészséghez való alapjoguk, hogy sok esetben lehetetlen a szakorvoshoz való bejutás, illetve a körzeti orvos csak egészséges embereket fogad előzetes bejelentkezés alapján. Hivatkozott arra is, hogy az Eütv. 2. § (2) bekezdése szerint az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek, és a 7. § (1) bekezdése szerint minden betegnek joga van a jogszabályban meghatározott keretek között az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz, ezek a pontok azonban véleménye szerint egyáltalán nem valósulnak meg.
- [13] Az R. fentiekben részletezett rendelkezései az indítványozók álláspontja szerint a személyi szabadságukat is sértette azzal, hogy nem mehetnek oda és nem tartózkodhatnak ott, ahol szeretnének. Ezért az R. 3. § (1) bekezdését ellentétesnek véli az Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített alapjogával, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdésével. Továbbá az R. 4. § (1) bekezdése, az 5. § (2) bekezdése, a 6. § (1), (3), (4) bekezdése és az (5) bekezdés a), b), c), d), e), f) pontjai, valamint a 8. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, valamint a 10. § (1) bekezdése szintén korlátozza az „indítványozónak” az Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdéseiben és az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjogát. Az R. 18. § (1) bekezdésével összefüggésben, amely megtiltja az indítványozó szülő belépését a nevelési, oktatási intézménybe előadja, hogy milyen hátrányokkal jár ez a rendelkezés a szülőre, és a gyermekre nézve. Ugyanakkor ez a rendelkezés álláspontja szerint azért irracionális, mert a szülővel közös családi környezetből érkezik a gyermek, így a közös bakteriális, virális flóra miatt nem jelent veszélyforrást. Emiatt a kifogásolt rendelkezés szintén sérti az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében, továbbá a kiskorú indítványozó (indítványozó2.) XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogát. Valamint az az egészségügyi és pszichológiai vonatkozásai miatt ellentétes az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.
- [14] Az R. 17. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, valamint (4), (6) és (7) bekezdése kötelező hőmérést ír elő mind az indítványozó1. mind az indítványozó2. részére. Ez az intézkedés szintén olyan állapotokat eredményez, amelyek sértik az indítványozók testi és lelki egészséghez való Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjogát. Az indítvány hivatkozása szerint a beléptetésre vonatkozó szabályok időjárástól függetlenek, így az arra

való várakozás komolyabb betegségeket eredményezhet. Kifogásolta továbbá, hogy a hőmérőztetést nem egészségügyi személyzet végzi és a hőmérők nincsenek minősítve, így az ott mért adatok megbízhatatlanok, ezért az ezen adatok alapján történő elkülönítés sérti az indítványozó2. (kiskorú indítványozó) XVI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát. Álláspontja szerint ezek alapján a beteg gyermekek egyébként sem szűrhetők ki, mert a gondatlan szülő a beteg, lázas gyermek lázát mesterségesen leviheti. Míg egészséges gyerek hőmérsékletét mérni felesleges, azzal ugyanis a téli hidegben történő várakozással felesleges kockázatnak teszik ki.

- [15] Az R. 6. § (3) bekezdésében foglalt, családi eseményekre vonatkozó létszámkorlátozás erősen befolyásolja az indítványozó családi kapcsolatait is, mivel nem lehetséges családi esemény megtartása minden érintett részvételével. Ezzel álláspontja szerint sérül az indítványozóknak az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésében biztosított joga. Az R. 12. § (1) bekezdése, amely alapján tilos az összes művelődésre és kulturális időtöltésre szolgáló intézmények látogatása (pl. uszodák, művelődési házak, állatkertek, fürdők, jégpályák stb.). Előadta, hogy az indítványozó2. előtt bezárult a sportolás és az úszástanulás lehetősége, amely nézete szerint indokolatlan vírusvédelmi intézkedés, mert nagyon kicsi az esélye, hogy két ember ott megfertőzze egymást. A művelődésre és kikapcsolódásra szolgáló intézmények bezárása viszont megvonja tőlük a művelődés jogát, így az ellentétes az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében, valamint a X. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogaikkal. Továbbá az indítványozó2. esetében megvonja a XVI. cikk (1) bekezdése szerinti testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát, míg az indítványozó1. XVI. cikk (3) bekezdése szerinti szülői kötelezettségét, mivel nem tudja gyermekeinek biztosítani a zenei, sportirányú taníttatását. Emellett utalt a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 31. cikk 1. pontjára. Hivatkozott arra is, hogy az R. 4. § (1) bekezdése álláspontja szerint indokolatlanul tiltja a gyülekezést, mivel az akár zárt térben, akár szabadterén alacsony kockázatot jelent a fertőzés átadásának szempontjából, ezért az az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése, valamint a VIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát sérti.
- [16] Az indítvány emellett felsorolásszerűen feltüntette, hogy nézete szerint melyik alapjog indokolatlan és jogtalan korlátozása az R. melyik általa kifogásolt rendelkezése folytán valósult meg. Eszerint az emberi méltóság és az egészséghez való jog korlátozását eredményezi az R. 1. § (1) és (2) bekezdése; a személyi szabadság jogának korlátozását az R. 3. § (1) bekezdése, az R. 8. § (1) bekezdése, az R. 10. § (1) bekezdése, az R. 17. § (3), (4), (6), (7) bekezdései továbbá az R. 18. § (1) és (2) bekezdései; a testi-lelki egészség jogának korlátozását az R. 4. § (3) bekezdése, az R. 5. § (1) bekezdése, és az R. 6. § (1) bekezdése; a családi kapcsolatok jogának korlátozása-ként tünteti fel az R. 6. § (3)–(5) bekezdéseit, a művelődés jogának korlátozásaként jelöli meg az R. 12. § (1) bekezdését, míg a gyülekezés jogának korlátozását véli az R. 4. § (1) bekezdése folytán. Emellett az Alaptörvény megsértett rendelkezéseiként az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseit, a II. cikkét, a III. cikk (1) bekezdését, a IV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, a VI. cikk (1) és (2) bekezdéseit, a X. cikk (1) bekezdését, a XI. cikk (1) bekezdését, a XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseit, a XX. cikket, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdését jelöli meg.
- [17] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [18] 2.1. 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az R. 2020. november 11. napján lépett hatályba, az indítványozók az alkotmányjogi panaszukat 2021. február 22. napján – határidőben – küldték meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítványozó1. személyesen, továbbá kiskorú gyermeke törvényes képviselőjeként járt el.
- [19] 2.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványozók által támadott R. 6. § (1) bekezdését a védelmi intézkedések lépcsőzetes feloldásának harmadik fokozatára tekintettel a veszélyhelyzet idején alkal-

mazandó védelmi intézkedéseket szabályozó kormányrendeletek módosításáról szóló 194/2021. (IV. 26.) Korm. rendelet 10. § a) pontja 2021. május 1-jével hatályon kívül helyezte.

- [20] Ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányosságáról dönt, melynek lehetséges következménye a jogszabály megsemmisítése folytán annak hatályvesztése. Nem indokolt azonban az eljárás lefolytatása, ha a támadott jogszabály már nem hatályos, illetve nem alkalmazható. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 6. § (1) bekezdése tekintetében az indítvány elbírálására okot adó körülmény már nem áll fenn.
- [21] 2.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerint alkotmányjogi panasszal élhet az, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az alkalmazott, illetve közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bírói) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez az indítványozó 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]}
- [23] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy az indítványozók az általuk kifogásolt R. rendelkezései tekintetében a becsatolt dokumentumokkal igazolták közvetlen, tényleges és aktuális érintettségüket, kivéve az R. 4. § (1) bekezdése, valamint az R. 5. § (1) bekezdése tekintetében. Az indítványozók nem igazolták, hogy gyülekezési jogukkal kívántak volna élni, illetve bármilyen konkrét rendezvényt, gyűlést kívántak volna tartani. (Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy ez esetben annak megtiltása esetén biztosított számukra a jogorvoslás lehetősége.)
- [24] 2.4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdés szerinti követelményeknek megfelelő indítványt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az Abtv. 52. (1) és (1b) §-a alapján határozott kérelmet tartalmaz.
- [25] A kérelem – többek között – akkor határozott, amennyiben megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza. Tartalmaznia kell továbbá az indítványnak az eljárás megindításának indokait, meg kell jelölnie az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályt, illetve annak egyes rendelkezéseit és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Emellett Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának megfelelően a kérelemnek tartalmaznia kell alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [26] Az elégtelen indokolás akadálya az érdemi elbírálásnak, továbbá 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]. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem követelményének nem tesz eleget. Az ugyanis terjedelmes volta ellenére egyrészt az R. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványi elem tekintetében, mind pedig az egyes sérelmesnek vélt, indítványozók által kifogásolt rendelkezéseknek az alaptörvény-ellenességét alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül, csupán általánosságban állítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a kifo-

gásolt, sérelmesnek vélt R. egyes rendelkezéseinek megjelölése mellett szintén csupán feltünteti az általa sérülni vélt konkrét alapjogokat, arra vonatkozóan azonban nem tartalmaz indokolást, hogy alkotmányjogi szempontból a támadott rendelkezések az indítványozók alapjogait mennyiben és milyen módon sértik. Az Alkotmánybíróság éppen ezért ezen indítványi elemek vizsgálatát határozott kérelem hiányában nem tudta lefolytatni [lásd: 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés].

- [27] Az indítvány indokolása számos, de kizárólag egészségügyi tudományos publikációkra, kutatásokra, vizsgálatokra vonatkozó hivatkozásokat tartalmaz, a konkrét rendelkezések folytán csakis ezekre alapozottan állítja az indítványozók alapjogainak sérelmét. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság ugyanakkor rögzíti, hogy az alkotmánybírói eljárásnak nem célja, hogy tudományos oldalról vitatott kérdésekben állást foglaljon, az ilyen irányú állásfoglalás nem tartozik a hatáskörébe. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság az R. egészének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény 53. § (1) és (2) bekezdéseibe ütközését állító indítványi résszel összefüggésben, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címetje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, így az nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért arra alkotmányjogi panaszt egyébként sem alapítható [lásd pl. 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13]; 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [28] 2.5. Az indítvány az R. egésze sérelmét az EJE-be ütközésére tekintettel is állította. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Mivel a fentiek alapján a jogszabály nemzetközi egyezménybe (az EJE-be) ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány nem jogosulttól származó, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban érdemben nem vizsgálhatta.
- [29] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*), *c*) és *f*) pontja alapján visszautasította, míg az eljárást az R. 6. § (1) bekezdése tekintetében – az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2021. május 18.

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: IV/418/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3239/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IX.20.179/2019/5. számú ítélete és az 1/2007. Polgári jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Horváth N. Mónika ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Gödöllői Járásbíróság 2.P.20904/2016/16. számú ítélete, a Budapest Környéki Törvényszék 9.Pf.21477/2017/7. számú ítélete, valamint a Kúria Pfv.IX.20.179/2019/5. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve, illetve az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte az 1/2007. Polgári jogegységi határozat beltág mögöttes felelősségére vonatkozó 4. pontjának megsemmisítését. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése megsértését kifogásolta. Az indítványozó az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet is előterjesztett.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint a felperes és egy betéti társaság 2002-ben bérleti szerződést kötött egy személygépjármű használatba adása tárgyában. Megállapodtak, hogy a szerződés lejártáig a gépjármű a felperes tulajdonában marad. Az alperes indítványozó a betéti társaság tagja volt. A gépjárművet 2003-ban ismeretlen tettes eltulajdonította, így a felperes a szerződést felmondta, a betéti társaság díjfizetési kötelezettségét nem teljesítette. Az előzményi perben a bíróság jogerősen díjfizetésre kötelezte a betéti társaságot, amely ellen felszámolási eljárás indult, amely során a követelést a felszámoló behajthatatlannak minősítette.
- [3] Az első fokon eljáró Gödöllői Járásbíróság 2.P.20904/2016/16. számú ítéletében díjfizetésre, késedelmi kamat, eljárási díj, eljárási illeték és perköltség megfizetésére kötelezte az indítványozót. Az ítélet indokolása szerint az 1/2007. Polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: PJE) szerint a behajthatatlanságról szóló értesítés kelte figyelemmel a felperes követelése az indítványozóval szemben nem évült el, mivel a főkötelezettel szemben a felperes a követelést nem tudta érvényesíteni, ezért az indítványozó köteles azt megtéríteni.
- [4] A másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék 9.Pf.21477/2017/7. számú ítéletében helyben hagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.
- [5] A Kúria Pfv.IX.20.179/2019/5. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria ítéletében kifejtette, hogy az indítványozó nem jelölt meg olyan körülményt, amely alapján a bizonyítékok értékelése felülbírálnak, így a PJE értelmében az elévülés a mögöttes felelős indítványozóval szemben a főkötelezettel azonos időpontban kezdődött, és a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságáig az elévülés nyugszik. A Kúria szerint az eljáró bíróságok a PJE jogértelmezésének és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 326. § (2) bekezdésének megfelelően állapították meg, hogy a felperesnek további egy év állt rendelkezésére, hogy az indítványozóval szemben az igényét érvényesítse.
- [6] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Kúria 2017. november 1-jétől a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény alkalmazásában nem tartotta alkalmazhatónak a PJE-t, azonban a régi Ptk. alapján indult perekben – amilyen az indítványozóé is – alkalmazandó.
- [7] Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését sérti, hogy a PJE hiányos és a beltág mögöttes felelősségére vonatkozó rendelkezések nem tekinthetők világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalmúnak, ezáltal jogbizonytalanságot eredményeznek, valamint ellentétesek a régi Ptk. elévülésre vonatkozó rendelkezéseivel.

- [8] Az indítványozó szerint az is jogbizonytalanságot eredményez, hogy a mögöttes felelősség megállapítására irányuló per formális, a beltag nem terjeszthet elő konkrét kifogásokat, hiszen a főkötelezettel szembeni eljárásban nem volt peres fél. Az indítványozó szerint sérti a jogbiztonságot és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, hogy a felszámolási eljárások befejezésére nincs időkorlát, ezáltal az elévülési szabályok nem érvényesülnek a beltag esetében.
- [9] Az indítványozó szerint az eljáró bíróságok megsértették indokolási kötelezettségüket, amikor érdemben nem vizsgálták viszontkeresetét és beszámítási kifogását.
- [10] Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy az előzményi per perköltségéért is felelősséggel tartozik, miközben a perindítás előtt őt nem szólították fel teljesítésre. Ezen túlmenően az indítványozó szerint a bíróságoknak vizsgálnia kellett volna a felperes nem rendeltetésszerű joggyakorlását, amely végső soron az eljárás elhúzódsát eredményezte. Az indítványozó a bíróságok által megállapított tényállást is vitatta.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [12] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [13] 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.
- [14] A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [15] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és a B) cikk (1) bekezdését.
- [16] Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított részében előjáróban az ítélt dolog fennállása kérdésében kellett állást foglalnia, mivel az indítványozó által kifogásolt PJE tárgyában a 679/B/2007. AB határozatban (ABH 2008, 2753) az Alkotmánybíróság már elutasította a benyújtott alkotmányjogi panaszokat.
- [17] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében ítélt dolog megállapításának korábban vizsgált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében van helye, ha annak Alaptörvénnyel való összhangjáról a testület már döntött. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a PJE-t az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk bekezdése alapján tartalmilag azonos indokolással kifogásolta.
- [18] Az Alkotmánybíróság a 3052/2020. (III. 2.) AB végzésben és 3053/2020. (III. 2.) AB végzésben azon okból kifolyólag állapította meg az ítélt dolog fennállását, hogy a kifogásolt büntető jogegységi határozatot érdemben már vizsgálta egy korábbi ügyben. A 679/B/2007. AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifogásolt összefüggésben, valamint a jogbiztonság sérelme és a bírósághoz fordulás joga vonatkozásában már érdemben vizsgálta a PJE-t és elutasította az indítványokat.
- [19] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a jogbiztonság és a normavilágosság sérelme, valamint az 57. § (1) bekezdése vonatkozásában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában már érdemben vizsgálta a PJE-t, az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az 57. § (1) bekezdése lényegileg azonos tartalmú-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, amely kérdésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok alapján dönt {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tartalmi hasonlóságát megerősítette {lásd 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13]}, ugyanígy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése lényegi azonosságát is elismerte {lásd 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}. A jelen ügy esetében kivételesség

- áll fenn, mert az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmi egyezőségén kívül az Abh. indokolása az indítványozó által előadott kifogásokat tartalmilag már elbírálta.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Abh.-ban érdemben vizsgáltakhoz képest a körülmények alapvetően nem változtak meg, az indítványozó sem hivatkozott a körülmények alapvető megváltozására.
- [21] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a PJE vonatkozásában előterjesztett indítványi elem tekintetében megállapította, hogy az Abh.-ra figyelemmel az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján ítélt dolog esete áll fenn.
- [22] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy 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 alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Abtv. 27. §-a alapján sem felel meg a befogadhatósági feltételeknek.
- [23] 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.
- [24] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha alkotmányjogi panasz esetén egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve az e) pont szerint egyértelműen indokolni kell, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint az f) pont szerint kifejezett kérelmet kell előterjeszteni a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [25] Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást.
- [26] 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.
- [27] 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]}.
- [28] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy az eljáró bíróságok megsértették indokolási kötelezettségüket, valamint állítása szerint tévesen állapították meg a tényállást.
- [29] A Kúria ítéletében megindokolta, hogy az indítványozó jogerős ítéletnek a viszontkereset és a beszámítási kifogás elbírálására vonatkozó részei tekintetében nem jelölte meg megsértett jogszabályhelyet, ezért a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 272. § (2) bekezdése szerinti tartalmi feltételek hiányában nem vizsgálta érdemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmét (kúriai ítélet [22]). A Kúria az indítványozó perköltségkifogása vonatkozásában rögzítette, hogy a másodfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a felek jogviszonyában a kezesi szerződésre irányadó rendelkezések nem alkalmazhatók, ezért a perköltség összege nem csökkenthető az előzményper perköltségének összegével (kúriai ítélet [32]).
- [30] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a perjogi szabályok megsértésével előterjesztett kérelmek érdemi vizsgálatának hiánya nem eredményezi az indokolási kötelezettség megsértését. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértését állító egyéb indítványozói indokolással 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]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság szerint a Kúria ítéletében az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra helyezkedett, a döntését alátámasztó érveiről számot adott. 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]}

- [32] 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-ellenességgént lehetne értékelni.
- [33] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 31. § (1) bekezdése, illetve a 29. §-ában írt befogadási feltételek teljesülése hiányában – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és b) pontjai alapján visszautasította.
- [34] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány visszautasítása okán az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján előterjesztett kérelemről nem kellett döntenie.

Budapest, 2021. május 18.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] A végzés rendelkező részét teljes egészében támogattam, így a visszautasítással is egyetértettem, azonban részben más okok alapján.
- [36] 1. A végzés részben ítélt dologra hivatkozással utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt, mivel az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már vizsgálta a jelen ügyben is támadott PJE-t, és azt nem találta alkotmányellenesnek.
- [37] A tervezet a tartalmi azonosság (normavilágosság és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egymásnak való megfelelése az Alkotmányban és az Alaptörvényben) okán állapítja meg, hogy ítélt dologról van szó.
- [38] Álláspontom szerint azonban önmagában a tartalmi azonosság okán nem lehet ítélt dologként kezelni az Alkotmány hatálya alatt elfogadott alkotmánybírói határozatokat, tekintettel arra, hogy az alkotmányossági vizsgálat mércéje változott meg. Ráadásul az Alaptörvény negyedik módosítása *expressis verbis* hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatokat.
- [39] 2. Véleményem szerint két lehetőség is lett volna az ítélt dolog megállapításának elkerülésére: visszautasítás vagy elutasítás (akár az Abh. érvrendszerének figyelembe vételével).
- [40] Természetesen mindkét esetben szükséges lett volna elvégezni a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerinti – a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságára vonatkozó – vizsgálatot is.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1634/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3240/2021. (VI. 4.) 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 felülvizsgálati bíróság Pfv.III.22.154/2017/17. számú ítélete alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.22.154/2017/17. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.192/2017/8. számú ítéletére és a Gyulai Törvényszék 12.P.20.247/2016/31. számú ítéletére kiterjedő hatállyal az Alkotmánybíróságtól, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikkével, és a XXVIII. cikkével.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az ügyben előterjesztett beadvány és a bíróságok által hozott határozatok alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló perben az indítványozó mint felperes tartalmilag bírósági jogkörben okozott nem vagyoni kár megtérítése iránt nyújtott be keresetlevelet.
- [4] Az indítványozó és házastársa ellen a 2007. április 25-én tett bejelentés alapján a Szegedi Városi Bíróságon szabálysértési eljárás indult veszélyes fenyegetés szabálysértése miatt. Az indítványozó mint eljárás alá vont személy egészségügyi okokra hivatkozással két alkalommal nem jelent meg a tárgyaláson, erre tekintettel a bíróság az ügyét elkülönítette, vele szemben az eljárást felfüggesztette. Az első fokon eljáró bíróság végzésével az indítványozó házastársát garázdaság szabálysértése miatt pénzbírság megfizetésére kötelezte. A másodfokú bíróság végzésével az elsőfokú határozatot hatályában tartotta. E határozat ellen az indítványozó házastársa perújítási kérelmet terjesztett elő. Az első fokon eljáró bíróság a perújítási kérelmet elutasította. Ezen perújítási eljárás irataihoz csatolták a korábbi alapügy iratait is, majd az összes iratot 2014. szeptember 10-én selejtezték.
- [5] Az indítványozó mint felperes keresetében 8 000 000 forint és járulékai kártérítés megfizetésére kérte kötelezni az alperes törvényszéket. Keresete indokaként előadta, hogy az eljárást vele szemben a mai napig nem folytatta le az alperes, határozatot nem hozott, így az eljárásban magát a „vád” alól tisztázni nem tudta. Állította, hogy emiatt állandó stresszhelyzetben él, az egészségi állapota romlott. Keresete jogalapjaként az Alaptörvény XXIV. cikkét, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2. § (1) bekezdését jelölte meg. Arra hivatkozott, hogy sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel ügyét észszerű időn belül nem bírálták el.
- [6] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Hivatkozott arra, hogy mivel a szabálysértési ügy iratait 2014-ben selejtezték, így nem állapítható meg, hogy az ügyben a felperessel szemben született-e jogerős határozat. Ennek azonban nem tulajdonított jelentőséget, mert a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (amelyet 2012. április 15. napjával hatályon kívül helyezett a 2012. évi II. törvény) 11. § (7) bekezdése alapján a szabálysértési felelősségre vonásnak a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével már nincs helye, vagyis a cselekmény elévült. Álláspontja szerint a büntetőeljárás hatálya 2009. április 24-től megszűnt, a felperest így joghátrány nem érte. Az elsőfokú bíróság ítéletével az indítványozó mint felperes keresetét elutasította. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Ítélete indokolásában rögzítette, hogy a keresetben előadott tényelőadás alapján az indítványozó mint felperes kérelme – a Pp. 3. § (2) bekezdése alapján tartalma szerint – bírósági jogkörben okozott nem vagyoni kár megtérítésére irányult. Többek között rámutatott, hogy hiányzik a kártérítési felelősség fennállásának több eleme, így a felróhatóság is. Rögzítette, hogy a felperes felelősségrevonhatósága a cselekmény elkövetésétől

számított két év elteltével megszűnt, amelyből következően az, hogy az alperes esetlegesen nem hozott az eljárást megszüntető határozatot, a felperes állított kárával nem hozható okozati összefüggésbe.

- [7] A jogerős ítélet ellen az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben kérte annak hatályon kívül helyezését és a keresetének helyt adó döntés meghozatalát. Kérelme indokaként előadta, hogy a jogerős ítélet sérti a Pp. 163. § (2) bekezdését és 164. §-át. Álláspontja szerint a megállapított tényállás nem tartalmaz arra vonatkozó adatot, hogy az ügye elkülönítését követően milyen érdemi intézkedés történt vele szemben a bíróság részéről. Tévesnek tartotta a másodfokú bíróság álláspontját, amely szerint a bizonyítási teher megfordul. Nyilatkozata szerint valószínűsítette, hogy az ellene folyó szabálysértési ügyben vele szemben érdemi döntés nem született, és ezt az alperes cáfolni nem tudta. Továbbra is állította, hogy az alperes a tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette azzal, hogy az ellene folyamatban lévő büntetőeljárást érdemben nem folytatta le, érdemi döntést vele szemben nem hozott, így az eljárás kimeneteléről a mai napig nincs tudomása.
- [8] Az alperes ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását kérte. Kiemelte, hogy a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal szemben a másodfokú ítélet nem a bizonyítási teher megfordulásán alapul, ugyanis rögzíti, hogy annak a jogvita elbírálása szempontjából nincs jelentősége, mert a jogellenes mulasztás megállapíthatósága esetén is hiányzik a kártérítési felelősség fennállásának további eleme, a felróhatóság.
- [9] A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem alapos.
- [10] Rögzítette a Kúria, hogy a Pp. 73/A. § a) pontjára és 73/B. § (1) bekezdésére figyelemmel kizárólag a jogi képviselő közreműködésével előterjesztett felülvizsgálati kérelem és az abban részletezett hivatkozások voltak érdemben elbírálnak.
- [11] Rámutatott, hogy az indítványozó felperes felülvizsgálati kérelmében a Pp. 163. § (2) bekezdésének és 164. §-ának mint eljárási szabálynak a megsértésére hivatkozott, amely a Pp. 270. § (2) bekezdésének, 275. § (3), illetve (4) bekezdésének együttes értelmezéséből következően akkor lehet eredményes felülvizsgálat alapja, ha annak az ügy elbírálására lényeges kihatása van.
- [12] A Kúria álláspontja szerint helyesen rögzítette a másodfokú bíróság ítéletében, hogy az indítványozó azzal összefüggésben állította egészséghez való jogának sérelmét, hogy az alperes az ellene indult szabálysértési eljárást érdemben nem folytatta le, és nem hozott az ügyben határozatot. Erre tekintettel az ügyben eljáró bíróságok a keresetet – a Pp. 3. § (2) bekezdésére figyelemmel – helyesen bírálták el a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. §-a és 84. §-a együttes alkalmazásával.
- [13] Egyetértett a Kúria a másodfokú bírósággal abban, hogy az alperes kártérítési felelősségét a felróható és a bíróság tevékenységével összefüggő, személyhez fűződő jog sérelmét eredményező jogellenes magatartás vagy mulasztás alapozná meg, feltéve, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetve a károsult a rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. Helyesen foglalt állást úgy az ítélőtábla, hogy bármely feltétel hiánya kizárja a kártérítési felelősség megállapítását.
- [14] A bizonyítási teherrel kapcsolatban a Kúria az elsőfokú bírósággal értett egyet. A felperes a Pp. 164. § (1) bekezdése alapján – hivatkozásával ellentétben – nem volt nemleges bizonyításra kötelezett, ugyanis a bírósági jogkörben okozott kár vonatkozásában neki kellett bizonyítania az alperes mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartást és az ezzel okozati összefüggésben őt ért nem vagyoni hátrányt. A perben rendelkezésre álló adatok alapján az elsőfokú bíróság helyesen foglalt állást úgy, hogy a felperes a rá háruló bizonyítási kötelezettségnek nem tett eleget.
- [15] A felperes bizonyítási teher telepítésével kapcsolatos kifogására tekintettel a Kúria – az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében előadott érvelésével egyezően – rámutatott, hogy a másodfokú bíróság a bizonyítási tehertől függetlenül nem a mulasztás tényének bizonyíthatatlansága miatt tartotta a keresetet, hanem a felróhatóság és az okozati összefüggés hiánya miatt. Abban is egyetértett a Kúria a másodfokú bírósággal, hogy a bíróság a szabálysértési eljárást a felperes egészségi állapota miatt függesztette fel, a felfüggesztés okának megszűnését pedig a felperesnek mint eljárás alá vont személynek kellett bejelentenie. Kiemelte, hogy helyesen rögzítette a másodfokú bíróság, hogy ennek tényét a felperes jelen perben semmivel nem igazolta, így érdemi határozat meghozatalára az eljárás felfüggesztése miatt nem kerülhetett sor, tehát az érdemi határozat meghozatala mint esetleges mulasztás az alperesnek nem róható fel.
- [16] A Kúria mindezek alapján megállapította, hogy a bizonyítási tehernek az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltaktól eltérő telepítése folytán nem történt olyan eljárási jogszabálysértés, amely az ügy érdemi elbírálására kihatással lett volna. A kifejtettek tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta, mert az mindenben megfelelt az irányadó jogszabályoknak.

- [17] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a alapján az alkotmányjogi panaszát, amelyet a főtitkár felhívására határidőben kiegészített. Az indítványozó panaszában az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeinek a sérelmét jelölte meg. Az indítványozó álláspontja szerint a keresetének elutasítása sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Hivatkozott arra, hogy a (tárgybeli polgári per előzményét képező szabálysértési ügyben) érdemi határozat meghozatala, illetve annak szabályszerű közlése vele szemben elmaradt, ezáltal az alperes elzárta a védekezéstől, a szabálysértési ügyben való véltensége bizonyításától. Hangsúlyozta, hogy ő mint „ügyfél” nemleges bizonyításra nem kötelezhető, hiszen ez sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.
- [18] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [19] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [20] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására – az Abtv. 27. §-ára hivatkozással – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében pedig az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- [21] A Kúria a Pfv.III.22.154/2017/17. számú ítéletét – az első fokon eljáró bíróság tájékoztatása szerint – az indítványozó 2018. december 14. napján vette át, míg alkotmányjogi panaszát 2019. január 16-án nyújtotta be, postai úton, közvetlenül az Alkotmánybíróságon. Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a Kúria Pfv. III.22.154/2017/17. számú ítéletével szemben a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [22] Az indítványozó a bírósági eljárásban félként részt vett, így érintettsége a támadott határozattal összefüggésben megállapítható. Az indítvány az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b)* pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [23] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek csak részben felel meg.
- [24] Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz és megjelöli az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, a sérelmezett bírói döntést továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő annak megsemmisítésére.
- [25] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikkének és XXVIII. cikk (2)–(7) bekezdéseinek tekintetében nem tüntette fel, hogy miben látja az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kizárólag a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában jelölte meg az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét.
- [26] 4. Az Alkotmánybíróság tehát a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt további feltételeinek való megfelelést. Vizsgálata során a következőket állapította meg.
- [27] Az Abtv. 27. §-a értelmében 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 [a) pont első fordulata]. Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia.
- [28] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét abban jelölte meg, hogy a (tárgybeli polgári per előzményét képező szabálysértési ügyben) érdemi határozat meghozatala, illetve annak szabályszerű közlése vele szemben elmaradt, ezáltal az alperes elzárta a védekezéstől, a szabálysértési ügyben való véltensége bizonyításától. Hangsúlyozta, hogy nemleges bizonyításra nem kötelezhető, hiszen ez sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.

- [29] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a Kúria ítéletében foglaltakra az indítvány egyebekben nem reflektált. A hatályos jogszabályok alkalmazásának vitatásán túl tehát további érveket az indítvány nem tartalmaz.
- [30] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszindítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg ezeknek a követelményeknek, mert az indítványozó egyértelműen a Kúria jogértelmezését tartotta alaptörvény-ellenesnek.
- [31] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. „Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztására. Ezért az indítvány nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.” {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]} Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A bírósági döntéseket – az Alaptörvény felhatalmazása alapján – az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálata során.
- [32] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolttá tenné.
- [33] 5. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) pontjában, valamint 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/111/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3241/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 29. § (1) bekezdés, 48. § (1) bekezdés *l)* pont és 102. § *d)* pont, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdés, valamint az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Galambos Károly ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 29. § (1) bekezdés, 48. § (1) bekezdés *l)* pont és 102. § *d)* pont, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 608. § (1) bekezdés, valamint az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüitv.) 9. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény alábbi cikkeivel: I. cikk (1) bekezdés, I. cikk (2) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, II. cikk, IV. cikk (1) bekezdés, VII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az ügyben előterjesztett beadvány és a bíróságok által hozott határozatok alapján a következőképpen foglalható össze.
- [4] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló perben az indítványozó, aki ügyvédként működik, mint felperes egy területi ügyvédi kamara ellen közigazgatási pert indított.
- [5] A területi ügyvédi kamara Fegyelmi Tanácsa határozatával az indítványozót négy rendbeli szándékos fegyelmi vétség elkövetése miatt megrovás fegyelmi büntetéssel sújtotta. Az alperes Magyar Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: MÜK) az FF/107/2017. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta és a fegyelmi eljárást megszüntette.
- [6] A jogerős határozattal szemben az indítványozó nyújtott be keresetlevelet. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék a keresetlevelet visszautasította, figyelemmel arra, hogy azt az indítványozó mint felperes nem elektronikus úton nyújtotta be. Indokolásában hivatkozott a Kp. 48. § (1) bekezdés *l)* pontjára és Pp. 608. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Eüitv. rendelkezéseire.
- [7] A végzéssel szemben az indítványozó mint felperes papír alapon nyújtott be fellebbezést. Többek között sérelmezte, hogy a Fővárosi Törvényszéknek az eljárásra nem volt hatásköre, figyelemmel arra, hogy a keresettel támadott határozat nem köztisztviselési jogvitában keletkezett, hanem kamarai fegyelmi ügyben. Az indítványozó szerint ezért a Kp. 12. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján a Fővárosi Törvényszék hatásköre nem állapítható meg, megítélése szerint az eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezik hatáskörrel.
- [8] Az indítványozó vitatta továbbá, hogy a perben elektronikus kapcsolattartásra lett volna kötelezett. Álláspontja szerint a perben a felperest jogi képviselő nem képviselte, meghatalmazást nem csatolt, a felperes így jogi képviselő nélkül járt el. Jogi képviselő hiányában pedig a felperes nem volt köteles a bírósággal a Kp. 29. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó Pp. 608. § (1) bekezdés szerint elektronikus kapcsolattartásra. E körben hivatkozott az Eüitv. 1. § 19. pontjára, mely a jogi képviselő fogalmát akként határozza meg, hogy az ügyfél képviselőjében eljáró ügyvéd, ügyvédi iroda és kamarai jogtanácsos. Az Eüitv. 9. § (1) bekezdés *b)* pontja hatálya alá a per jogi képviselő hiányában nem tartozott. Hangsúlyozta továbbá, hogy amennyiben a Fővárosi Törvényszék hatáskörének megállapítására sor kerülne, az elsőfokú bíróság végzése ebben az esetben is jog-

szabálysértő, tekintettel arra, hogy a per ekkor a kötelező jogi képviseletre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik. Mivel a felperes nem adott meghatalmazást a jogi képviselet ellátására, és a kötelező jogi képviselet elmulasztása esetében a Kp. 48. § (1) bekezdése szerinti visszautasításnak nincs helye, a bíróságnak hiánypótlási eljárást kellett volna lefolytatnia, erre azonban nem került sor.

- [9] Az alperes észrevételében az elsőfokú végzés helybenhagyását kérte.
- [10] A Kúria a fellebbezést visszautasította. A Kúria szerint a fellebbezés érdemi elbírálására – az alábbiak szerint – nincs lehetőség: A felperes hatásköri kifogásait illetően a Kúria hangsúlyozza, hogy a Kp. 12. § (3) bekezdés *d*) pontja alapján a köztestületi jogvitában a törvényszék rendelkezik hatáskörrel. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény (a továbbiakban: Ákr.-Kp. Módtv.) 279. §-a értelmében a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt. Ezen jogszabályhely és a Kp. hatásköri szabályainak együttes értelmezéséből egyértelműen kitűnik, hogy a fegyelmi határozatok bírósági felülvizsgálata is törvényszéki hatáskörbe tartozik.
- [11] A Kp. 27. § (1) bekezdése szerint a törvényszék előtt a jogi képviselet kötelező. A Kp. 26. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. 75. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint, ha a jogi képviselet kötelező – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a jogi szakvizsgálattal rendelkező személy saját ügyében, jogi képviselő nélkül is eljárhat, őt úgy kell tekinteni, mintha jogi képviselővel járna el. Az Eütv. 9. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján, ha nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján törvény vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, elektronikus ügyintézésre köteles valamennyi, a 2. § (1) bekezdése szerinti ügy tekintetében az ügyfél jogi képviselője.
- [12] A Kúria rámutatott, hogy ezen rendelkezések alapján az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy elektronikus úton kellett volna előterjeszteni a felperesnek a keresetlevelét. A felperes – függetlenül attól, hogy keresetlevelét két tanú aláírásával látta el – saját ügyében jogi képviselőnek minősül, ily módon a felperes által sérelmezett hiánypótlási eljárás lefolytatásának sem volt helye.
- [13] A Kúria hangsúlyozta, hogy a Pp. 75. § (2) bekezdés *a*) pontja értelmében a saját ügyében eljáró, jogi szakvizsgálattal rendelkező fél már kedvezőbb elbánásban részesül, mint a jogi szakvizsgálattal nem rendelkező fél, a kötelező elektronikus kapcsolattartás alóli mentesülés esetén ezen körülmény kétszeresen kerülne értékelésre. Eb-ben az esetben ugyanis kizárólag a saját ügyében eljáró, jogi szakvizsgálattal rendelkező fél mentesülne a kötelező elektronikus kapcsolattartás alól, azon felek, akiknek jogi képviselőt kell meghatalmazniuk azonban nem. Ez az értelmezés olyan pozitív diszkriminációt jelentene, amely ellentétes a Kp. és a Pp. eljárásrendjével, figyelemmel arra is, hogy e két eljárási jogszabály szerint az ilyen felet jogi képviselővel eljáró félnek kell tekinteni.
- [14] A Kúria rögzítette, hogy mindezen jogszabályi rendelkezések ellenére az indítványozó mint felperes a fellebbezését is papír alapon nyújtotta be, így annak érdemi elbírálására nem kerülhetett sor. A Kp. 112. § (3) bekezdése szerint alkalmazandó Kp. 102. § *d*) pontja értelmében a fellebbezést vissza kell utasítani, ha a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles fellebbezésre jogosult a fellebbezést nem elektronikus úton, nem a kötelezően használandó elektronikus úrlapon vagy elektronikus elérhetősége megjelölése nélkül terjeszti elő.
- [15] A fentebb kifejtettek okán a felperes elektronikus kapcsolattartásra volt kötelezett, fellebbezését azonban papír alapon nyújtotta be, így a másodfokú bíróság végzésével a Kp. 102. § *d*) pontja alapján azt visszautasította.
- [16] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszát.
- [17] Az indítványozó megítélése szerint Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdés, hogy a fél a bíróság előtti eljárásban azáltal elvesztheti-e az az igénye érvényesítése iránti peres eljárást kezdeményezésére vonatkozó jogát, ha a jogi képviselet kötelező.
- [18] Az indítványozó szerint a fél önrendelkezési joga [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében foglalt szabadsághoz való jog] körébe tartozó kérdés, hogy egy közigazgatási perben jogi képviselővel vagy személyesen kíván-e eljárni. A személyes eljárásból abban az esetben sem zárható ki, ha a bíróság előtti eljárásban a jogi képviselet kötelező. A jogi képviselet kötelezősége ugyanis a felet nem foszthatja meg alapvető jogaitól azáltal, hogy a perben jogi képviselőnek is részt kell vennie.
- [19] Az indítványozó álláspontja szerint nem lehet abban az esetben tisztességes és pártatlan bírósági eljárásról beszélni, ha a fél nem fordulhat jogi képviselő nélkül bírósághoz, és nem adhatja be a kérelmét papír alapon

a jogvita bírósági ítélettel történő elbírálása érdekében, mint ahogy a támadott jogszabályi rendelkezések ezt előírják. „Ennek hiányában nem lehet tisztességes és pártatlan bírósági eljárásról beszélni.” – állította az indítványozó.

- [20] Az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az ügyében hozott bírói döntések alaptörvényellenességét alapvetően befolyásolták. Ezért indítványozó szerint a támadott jogszabályok megsemmisítése indokolt. Erre tekintettel indítványozó kérte a kifogásolt, alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezések megsemmisítését.
- [21] Az indítványozó kiemelte, hogy lényeges tényező, hogy az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy a jogi képviselőt választó fél a jogorvoslati eljárások megindításakor, lefolytatásakor e joggyakorlás okán az eljárásból ki lenne zárva. Különösen nem tartalmazza az Alaptörvény, hogy a jogi képviselő a képviselt fél érdekében csak elektronikus úton terjeszthet elő kérelmeket (keresetlevelet, fellebbezést stb.).
- [22] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt normaszövegben tehát nincs előírás arra, hogy – a fél, ha jogi képviselőt választ, ebben az esetben a bírósági és a jogorvoslati eljárásban a csak a jogi képviselő járhat és a fél nem;
– a jogi képviselő kizárólag elektronikus úton terjeszthető elő a bírósági eljárást kezdeményező kérelmet és jogorvoslati kérelmet.
- [23] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – indítványozó álláspontja szerint – nem lehet olyan következtetésre jutni, hogy az Eütv. kötelezettséget állapíthatna meg a jogi képviselő számára az elektronikus úton való igényérvényesítésre (fellebbezésre), miközben ez a fél számára nem kötelező. A félnél több jog és kötelezettség ugyanis a képviselőt sem illeti meg. Nincs olyan másik alapvető jog érvényesülése, vagy alkotmányos érdek védelme, amelyre tekintettel az ilyen szabályozás (a bírósági eljárásban jogi képviselő meghatalmazása esetében a kommunikációból a fél kizárása, illetve a fél számára nem, azonban a jogi képviselő részére a kötelező elektronikus kapcsolattartás előírása) megfelelne az Alaptörvénynek.
- [24] Az indítványozó álláspontja szerint az elektronikus kapcsolattartás joga – az ügyfelet illeti meg, független attól, hogy az ügyfélnek mi a végzettsége, képzettsége, tulajdoni állapota, beosztása, szakmája stb. Ebből következően a jogi képviselő ügyvéd sem kötelezhető – az ügyfele képviseletében való eljárás során – az elektronikus út választására.
- [25] Az indítványozó szerint, amennyiben a technikai, biztonsági és állandósági feltételek megengedik, feltételezhető, hogy a jogi képviselő is az elektronikus kapcsolattartást fogja választani a gyorsaság, az ügyről való gyorsabb információszerezés miatt, de – a magánszolgáltatók elektronikus jogosítványai, és a papír alapon történő iratmegőrzési megőrzés kötelezettsége miatt – közel sem költségmentesebb eljárásra tekintettel – ez ma még nincs feltétlenül így. A jogi képviselő számára azonban az elektronikus beadvány benyújtásnak olyan kötelezővé tétele, amely ennek hiányában a beadvány olyan minősítését írja elő a törvény, hogy az hatálytalan, nem létező, és a Kp. 48. § (1) bekezdés *l)* pontja alapján – később már soha nem pótolható módon – a visszautasítás szankciójával sújtja, az indítványozó szerint alaptörvény-ellenes, alapvetően sérti az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok védelmére vonatkozó rendelkezést.
- [26] Az indítványozó kifejtette, hogy az említett szabályozás az Eütv. 9. § (1) bekezdés bevezető sorában említett nemzetközi kötelezettségvállalással is ellentétes, mert a nemzetközi szerződések ilyen kötelezettséget nem írnak elő.
- [27] Mindebből következően indítványozó úgy vélte, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések, kiemelten a Kp. 29. § (1) bekezdése és 48. § (1) bekezdés *l)* pontja, továbbá a Pp. 608. § (1) bekezdése, – amely a jogi képviselő számára az iratok elektronikus benyújtását előírja, és nem ezen formában történő igényérvényesítés lehetőségét (tehát a papír alapon való kérelem benyújtását) a jogi képviselővel eljáró fél számára megtagadja – alaptörvény-ellenes.
- [28] Kifogásolta az indítványozó, hogy sem a Fővárosi Törvényszék, sem a Kúria a fellebbezési eljárásban, nem az ő megítélése szerint értelmezte a jogszabályokat, amelyeknek alaptörvény-ellenessége miatt a meghozott határozatok az indítványban rögzített alapvető jogai sérelmét eredményezték.
- [29] Az indítványozó, bár a MÜK határozatát támadta, a bírósági eljárásokban és az alkotmányjogi panaszában is következetesen azt állította, hogy a bíróságok előtt mint személyesen eljáró magánszemély saját ügyében járt el, jogi képviselőnek adott meghatalmazást nem csatolt, így rá a kötelező jogi képviselet keretében előírt, elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó kötelezettség nem vonatkozott. Az állított alapjogi sérelmeit is részben ebből, részben az alkalmazott jogszabályok vélt alaptörvény-ellenes voltából vezette le.

- [30] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [31] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [32] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozással – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében pedig az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- [33] A Kúria Kpkf.VI.37.805/2018/2. számú végzését – az első fokon eljáró bíróság tájékoztatása szerint – 2019. október 2. napján vette kézhez, míg alkotmányjogi panaszát 2019. december 2. án nyújtotta be az ügyben első fokon eljáró bírósághoz.
- [34] Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a Kúria Kpkf.VI.37.805/2018/2. számú végzésével szemben a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [35] Az indítványozó a bírósági eljárásban félként részt vett, így érintettsége a támadott határozattal összefüggésben megállapítható. Az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [36] 3.2. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó hivatkozott többek között az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdése sérelmére is. 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 panasznak” {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés Indokolás [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat Indokolás [32]}.
- [37] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek részben megfelel.
- [38] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét és továbbá a sérelmezett jogszabályi rendelkezést valamint kifejezett kérelmet terjeszt elő annak megsemmisítésére.
- [39] 4. Az Alkotmánybíróság tehát a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt további feltételeinek való megfelelést. Vizsgálata során a következőket alapította meg.
- [40] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [41] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia.
- [42] Az Alkotmánybíróság rámutat a következőkre. Az Ákr.-Kp. Módtv. 279. §-a az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 8/A. §-át a következő (6) bekezdéssel egészítette ki: „(6) A köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt.” Az Ákr.-Kp. Módtv. 528. § (3) bekezdése értelmében e rendelkezés 2018. január 1-jén lépett hatályba.
- [43] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény „71. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény módosí-

- tása” című fejezete 138. § (3) bekezdése értelmében a Kp. 12. § (3) bekezdése a következő szöveggel lépett hatályba: „(3) A törvényszék dönt [...] d) a köztisztviselői jogvitában.” E rendelkezés a 144. § (1) bekezdése alapján 2017. december 31. napján lépett hatályba.
- [44] A Kp. „Átmeneti rendelkezések” című 157. § (1) bekezdése kimondja: „Ezt a törvényt a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni.”
- [45] Az alkotmányjogi panasz is rögzíti, hogy a MÜK Fegyelmi Fellebbviteli Tanácsa 2017. december 12. napján kelt határozatával szemben az indítványozó 2018. február 19-én kelt keresetlevelet terjesztett elő.
- [46] A Kp. 27. § (1) bekezdése értelmében a törvényszék előtt a jogi képviselet kötelező. E § (4) bekezdése pedig kimondja: „A kötelező jogi képviseletre egyebekben a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni.” A Pp. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerint, ha a jogi képviselet kötelező – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a jogi szakvizsgával rendelkező személy saját ügyében, jogi képviselő nélkül is eljárhat, őt úgy kell tekinteni, mintha jogi képviselővel járna el.
- [47] Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések számozásának megfelelő jogszabályi rendelkezések hatályos szövege esetenként kiegészült, de e változások nem érintik az alkotmányjogi panasz indokolása által kiemelt, támadott, ma is hatályos szövegrészeket.
- [48] Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések a jogi képviselőre (is) vonatkozó, a kötelező elektronikus kapcsolattartásnak a Kp.-ben, Pp.-ben és az Eüitv.-ben található, a bírósági elbíráláskor hatályos szabályai a következők.
- [49] A Kp. „Elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása” című 29. §-a (1) bekezdése értelmében az elektronikus kapcsolattartásra a polgári perrendtartás szabályait kell megfelelően alkalmazni. A Kp. 48. § (1) bekezdésének l) pontja értelmében a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles felperes vagy a jogi képviselő a keresetlevelet nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, de nem a jogszabályban meghatározott módon terjeszti elő. A Kp. 102. § d) pontja szerint az első fokon eljáró bíróság a fellebbezést visszautasítja, ha a beadványok elektronikus előterjesztésére köteles fellebbezésre jogosult a fellebbezést nem elektronikus úton, nem a kötelezően használandó elektronikus úrlapon vagy elektronikus elérhetősége megjelölése nélkül terjeszti elő. A Pp. „Kötelező elektronikus kapcsolattartás” című 608. § (1) bekezdése értelmében az Eüitv. alapján elektronikus úton történő kapcsolattartásra kötelezett minden beadványt kizárólag elektronikusan – az Eüitv.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon – nyújthat be a bírósághoz, és a bíróság is elektronikusan kézbesít a részére. Az Eüitv. 9. § (1) bekezdés b) pontja alapján, ha nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján törvény vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, elektronikus ügyintézésre köteles valamennyi, a 2. § (1) bekezdése szerinti ügy tekintetében az ügyfél jogi képviselője.
- [50] Az indítvány a pertörténeten, a támadott jogszabályok indítványozó értelmezése szerinti meghatározásán és az ehhez kapcsolódó érveken túl arra vonatkozó érveket tartalmaz, hogy miért kéne az elektronikus kapcsolattartást szabadon választhatóvá tenni a jogi képviselő számára.
- [51] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az indítvány nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az Eüitv. 9. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ügyfélként eljáró szervezetek, például a gazdálkodó szervezetek számára miért lenne inkább indokolható a kötelező elektronikus ügyintézés, mint a jogvégzett, saját ügyében eljáró személynek. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel.
- [52] Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezések kapcsán több alapvető jogának sérelmét, nevezetesen az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés, I. cikk (2) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, II. cikk, IV. cikk (1) bekezdés, VII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés megsértését állítja.
- [53] Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény I. cikke (1)–(3) bekezdései, II. cikke, IV. cikk (1) bekezdése, VII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése megsértésére vonatkozó indítványozói indokolás is azonban elsősorban az indítványozónak a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét részletezi.
- [54] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése vonatkozásban az indítványozónak kell igazolnia, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be.
- [55] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy amennyiben az Alaptörvény rendelkezéseit nem sérti, a jogalkotó felelősége, hogy a polgári perek észszerű időn belüli lefolytatása érdekében a szükséges jogszabályi rendelkezéseket megalkossa.

- [56] A támadott jogszabályi rendelkezések fűzött miniszteri indokolások és a szakirodalom is egyaránt kiemeli, hogy a kötelező elektronikus kapcsolattartás több nemperes eljárásban történt alkalmazást követően a polgári perek vonatkozásában is széles körben történő bevezetésének célja az volt, hogy a jogalkotó a polgári perek észszerű időn belüli lefolytatását ezen az úton is elősegítse.
- [57] Az indítványozó nem terjesztett elő olyan indokolást, amelynek alapján megállapítható lett volna összefüggés az Alaptörvény általa felhívott cikkei sérelme és az indokolási elemek között.
- [58] A fentiekén túlmenően az Alaptörvény indítványozó által felhívott cikkei és a támadott jogszabályi rendelkezések, illetve e cikkek alkotmányos védelmi köre között nincs tartalmi kapcsolat, ezért nem állapítható meg az Abtv. 29. §-ában foglalt „vagylagos” törvényi feltételek egyike sem. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltta tenné.
- [59] 5. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) pontjában, valamint 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/2021/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3242/2021. (VI. 4.) 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 56.Pkf.632.376/2019/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Fővárosi Törvényszék 56.Pkf.632.376/2019/5. számú végzésének a 11041/Ü/266/2019/2. számú közjegyzői végzésre kiterjedő hatállyal az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a megjelölt végzések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikkével, T) cikkével, a XIII. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével valamint a 18. cikk (3) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az indítvány és a rendelkezésre álló közjegyzői és bírósági végzés alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó, 2019. februárjában, mint végrehajtást kérő az adóssal szemben – jogi képviselője útján – végrehajtási záradék kiállítását kérte a közjegyzőtől.
- [4] Az indítványozó jogi képviselője az elektronikus ügyintézésről és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényre (a továbbiakban: Eüitv.) hivatkozva elektronikus úton (hivatali kapu) terjesztette elő a kérelmet.
- [5] A közjegyző nevében eljáró közjegyzőhelyettes a 11041/Ü/266/2019/2. számú végzésével a kérelmet a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 31/E. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Vht. 12. § (2) bekezdése alapján visszautasította, egyrészt amiatt mert az adott ügytípusban nincs helye elektronikus ügyintézésnek, a kérelem csak (papír alapú) nyomtatványon terjeszthető elő, valamint hivatkozott arra is, hogy az indítványozó jogi képviselője a végrehajtás alapjául szolgáló közjegyzői okirat két darab hiteles kiadmányát és annak két darab nem hiteles másolatát nem csatolta.
- [6] A közjegyzői végzés hivatkozott többek között Vht., a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) és a közjegyzői ügyviteli szabályzatról szóló 37/2003. (X. 29.) IM rendelet [a továbbiakban: régi Küsz., amelyet 2020. január 1. napjával hatályon kívül helyezett a 29/2019. (XII. 20.) IM rendelet] rendelkezéseire, továbbá az Eüitv., illetve az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályaira.
- [7] A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 56.Pkf.632.376/2019/5. számú végzésével a közjegyzőhelyettes végzését helybenhagyta. A végzés indokolásában kimondta, hogy a közjegyzőhelyettes a döntéshez szükséges tényeket helyesen állapította meg és ezek alapján helytálló jogi következtetésre jutott.
- [8] A másodfokú bíróság a fellebbezésben foglaltakra tekintettel kiemelte, hogy teljes mértékben egyetértett azzal, hogy a szabatos indokoláshoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog része. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a közjegyzőhelyettes a törvényben előírt indokolási kötelezettségének eleget tett. A másodfokú bíróság rámutatott, hogy a végrehajtást kérő alaptalanul kifogásolta ennek elmaradását. A közjegyzőhelyettes a végzés indokolásában konkrétan, és teljes körűen megjelölte azokat a jogszabályhelyeket, melyekre döntését alapozta. A végzés indokolásából a közjegyzőhelyettes érvelése egyértelműen kitűnik.
- [9] A másodfokú bíróság megállapította, hogy a fellebbezésben felhozott érvek nem adtak kellő alapot a végzés megváltoztatására, a közjegyzőhelyettes így jogszabálysértés nélkül állapította meg, hogy a jogi képviselővel eljáró végrehajtást kérő kérelme hiányos, a Vht. 12. § (2) bekezdésének megfelelően mellőzte a hiánypótlást, és határozott a végrehajtás elrendelése iránt előterjesztett kérelem visszautasításáról. Figyelemmel arra, hogy a közjegyzőhelyettes a végrehajtás elrendelése iránt előterjesztett kérelmet visszautasította, a Vht. 23/C. § fel-

tételeinek fennállását vizsgálni nem kellett. Ennek hiányát, elmaradását a végrehajtást kérő alaptalanul kifogásolta.

- [10] 2. Az indítványozó az eljárás során hozott közjegyzői és törvényszéki végzés alaptörvény-ellenességnek a megállapítását és megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-a alapján.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a közjegyzői határozat a jogszabályi hierarchiát sértő módon nem jelölte meg azt a jogszabályi rendelkezést, amely tiltja az elektronikus dokumentum záradékolását; nem indokolta, hogy miért nincs helye elektronikus kapcsolattartásának; nem jelölte meg azt a törvényhelyet sem, amely meghatározza az elektronikus benyújtandó kérelem példányszámát (az indítványozó szerint elektronikus kapcsolattartásánál értelmezhetetlen a példányszám. Mindezek alapján a közjegyzői döntés önkényes és sérti többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkét is mivel a tisztességes bírósági eljáráshoz, a tisztességes tárgyaláshoz való jognak „hatékony jogként kell érvényesülnie”. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a bíróság a régi Kúsz. szabályait helyezte előtérbe az Eüitv. rovására, ezzel megsértve a jogforrási hierarchiát. Az indítványozó úgy vélte, hogy a közjegyzői és a törvényszéki végzés sérti az „önkényes mérlegelés tilalmát”, így az indokolt bírói döntéshez, a hatékony jogorvoslatához és a jogbiztonsághoz való jogot (a jogforrási hierarchia megsértése révén). A tisztességes eljárás sérelmét azzal is indokolta az indítványozó, hogy az eljárás tisztességtelensége vezetett a kérelem visszautasítására.
- [12] Tulajdonjogának megsértését is állította az indítványozó, mivel nem érvényesíthette anyagi értéket kifejező követelését a rendelkezésére álló a közjegyzői okirat alapján az értékőrző folyósítás körében.
- [13] 3. 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 Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [14] Az Abtv. 27. §-a (1) bekezdése értelmében a 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 sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. A törvény szövegéből az következik, hogy a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező döntések ellen van helye alkotmányjogi panasznak {3092/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [24]–[25]}.
- [15] A tárgyi ügyben azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a támadott határozatok nem a végrehajtási eljárás érdemében hozott, és nem is az azt befejező, hanem a végrehajtási eljárás során hozott döntések, amelyek ellen nincs helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének {3092/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [35]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi, hogy az indítványozó nem volt elzárva attól, hogy a végrehajtási záradék kiállítása iránti kérelmét – akár az alkotmányjogi panasz előterjesztése mellett – a közjegyző és a törvényszék által vázolt módon ismételt előterjessze, amennyiben annak jogszabályi feltételi fennállnak.
- [17] Az Alkotmánybíróság továbbá rámutatott, hogy közjegyzői és bírósági hatáskörbe tartozó kérdés az egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozatok joghatásainak a mérlegelése.
- [18] 4. Az Alkotmánybíróság, tekintettel arra, hogy a támadott határozatok nem tekinthetőek az ügy érdemében hozott, illetve bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-a és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/2054/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3243/2021. (VI. 4.) 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 41.Pkf.632.975/2019/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben az Alkotmánybíró-ságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a Fővárosi Törvényszék 41.Pkf.632.975/2019/7. számú végzésének a 11075/Ü/189/2019/2. számú közjegyzői végzésre kiterjedő hatály-lyal az alaptörvény-ellenesség megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a megje-lölt végzések ellentétesek az Alaptörvény R) cikkével, T) cikkével, a XIII. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével valamint a 18. cikk (3) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az indítvány és a rendelkezésre álló közjegyzői és bírósági végzés alapján az alkotmányjogi panasz alapjá-ul szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] Az indítványozó, 2019. január 25-én mint végrehajtást kérő az adóssal szemben – jogi képviselője útján – vég-rehajtási záradék kiállítását kérte a közjegyzőtől. Az indítványozó jogi képviselője az elektronikus ügyintézésről és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényre (a továbbiakban: Eüitv.) hivatkozva elektronikus úton (hivatali kapu) terjesztette elő a kérelmet.
- [4] A közjegyző a 11075/Ü/189/2019/2. számú végzésével a kérelmet a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 31/E. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Vht. 12. § (2) bekezdése alapján visszautasította. Végzése indokolásában hivatkozott többek között a Vht., a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) és a közjegyzői ügyviteli szabályzatról szóló 37/2003. (X. 29.) IM rendelet [a továbbiakban: régi Kűsz., amelyet 2020. január 1. napjával hatályon kívül helyezett a 29/2019. (XII. 20.) IM rendelet] rendelkezéseire, továbbá az Eüitv., illetve az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet szabályaira.
- [5] Rámutatott arra, hogy ezen jogszabályi rendelkezések alapján a végrehajtási záradék kiállítására irányuló kérel-met a jogszabályban meghatározott formában és példányszámban előterjesztett nyomtatványon lehet előter-jeszteni, melyhez mellékelni kell a régi Kűsz. 45/A. §-ában foglaltaknak megfelelő formában és példányszám-ban a végrehajtandó okiratot, illetve az ügy jellegéből eredően további mellékleteket. Minderre tekintettel azt állapította meg, hogy a jogalkotó a végrehajtási záradék kiállítására irányuló kérelem esetében fenntartotta a papíralapú formát, így ezen kérelem előterjesztésekor az Eüitv. 8. § (2) bekezdése alapján az elektronikus ügyintézésnek nincs helye.
- [6] Arra a megállapításra jutott, hogy a kérelmet akkor is vissza kellene utasítani, ha egyébként a jogalkotó egyér-telműen lehetővé tette volna az elektronikus utat a jelen eljárás megindítására, ugyanis a végrehajtást kérő által pdf formátumban csatolt közjegyzői okirat egyszerű másolata nem felel meg a közokirat fogalmának, így a Vht. 23/C. § (2) bekezdésében foglaltak nem állnak fenn, ugyanis a kérelem mellékleteként csatolt egyszerű másolat nem tartalmazta a kiállító közjegyző minősített elektronikus aláírását, az nem minősül közokiratnak.
- [7] Mindezekre figyelemmel azt állapította meg, hogy a jogi képviselővel rendelkező végrehajtást kérő kérelme hiányos, mert kérelmét papírfomátumban nem terjesztette elő, nem csatolta a végrehajtási záradék nyomtat-ványt megfelelő példányszámban, a végrehajtandó okirat két hiteles kiadmányát, vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara levéltára által kiállított két db hiteles másolatát, illetve ezen közokiratok egyszerű fénymá-solatait két példányban. Erre tekintettel a Vht. 31/E. § (1) bekezdésén keresztül érvényesülő Vht. 12. § (2) bekez-dése alapján hozta meg határozatát.

- [8] A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 41.Pkf.632.975/2019/7. számú végzésével a közjegyző végzését helybenhagyta. A végzés indokolásában a törvényszék kimondta, hogy álláspontja szerint a közjegyző döntése helytálló, azonban – bár a kérelem elbírálása során irányadó jogszabályi rendelkezéseket helyesen hívta fel –, azokat tévesen értelmezte és alkalmazta, így határozatát a másodfokú bíróság az alábbi eltérő indokolás mellett hagyta helyben.
- [9] A Fővárosi Törvényszék rámutatott, hogy az Eüitv. 1. § 17. g) pontja értelmében elektronikus ügyintézészt biztosító a közjegyző is. E törvény 10. §-a az elektronikus ügyintézés módjáról rendelkezik. Ezen jogszabályi rendelkezésekből, továbbá az Eüitv. 8–9. §-aiból egyértelműen megállapítható, hogy a közjegyző elektronikus ügyintézészt biztosító szerv, aki az ügyfelekkel történő elektronikus ügyintézészt köteles biztosítani a 10. §-ban meghatározott módon, kiemelve, hogy az ügyfél jogi képviselője elektronikus ügyintézésre köteles.
- [10] A fentiekre figyelemmel a másodfokú bíróság osztotta a végrehajtást kérőnek azon álláspontját, miszerint a végrehajtás elrendelése (végrehajtási záradék kibocsátása) iránti kérelem nem olyan eljárás, amely során az ügyfél személyes jelenléte vagy valamely okiratok másként nem pótolható benyújtása elengedhetetlen. Erre tekintettel megalapozottan utalt arra a végrehajtást kérő a fellebbezésében, hogy téves az a közjegyzői álláspont, miszerint a végrehajtási záradék kiállítása iránti kérelem tekintetében elektronikus ügyintézésnek helye nincs.
- [11] Ugyanakkor a régi Küsz. 45/A. § (3) bekezdése értelmében „[h]a a fél végrehajtás elrendelése iránti kérelméhez nem csatolja a végrehajtás alapjául szolgáló közjegyzői okirat hiteles kiadmányát vagy annak nem hiteles másolatát, azt a közjegyző kérelemre a hiteles kiadmány és nem hiteles másolat készítésére irányadó szabályoknak megfelelően – az eljárás lefolytatásához szükséges számban – maga készíti el”.
- [12] A Fővárosi Törvényszék rámutatott, hogy a rendelkezésre álló iratokból egyértelműen megállapítható, hogy a végrehajtást kérő a záradékolni kért közjegyzői okirat hiteles kiadmányát nem csatolta, és annak nem hiteles másolata csatolására sem került sor. Megalapozottan utalt arra a közjegyző a végzésében, hogy a végrehajtást kérő részéről a közjegyzői okirat egyszerű másolatának csatolására került sor, amely nem ugyanaz, mint a nem hiteles másolat. Az iratokból az is megállapítható, hogy ezen hiányosság ellenére a végrehajtást kérő végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelmében nem kérte, hogy a közjegyző a hiteles kiadmány és nem hiteles másolat készítésére irányadó szabályoknak megfelelően az eljárás lefolytatásához szükséges számban azokat készítse el. Erre tekintettel megállapítható, hogy a jogi képviselővel eljáró végrehajtást kérő kérelme hiányos, így a Vht. 12. § (2) bekezdésének alkalmazása indokolt.
- [13] 2. Az indítványozó az eljárás során hozott közjegyzői és törvényszéki végzés alaptörvény-ellenességnek a megállapítását és megsemmisítését kérte az Abtv. 27. §-a alapján.
- [14] Az indítványozó úgy vélte, hogy a közjegyzői és a törvényszéki végzés sérti a hatékony jogorvoslathoz és a jogbiztonsághoz való jogot (a jogforrási hierarchia megsértése révén). Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a támadott határozatok sértik a jogszabályi hierarchiát, mivel a régi Küsz. szabályait helyezték előtérbe az Eüitv. rovására. A tisztességes bírósági eljárás sérelmét azzal is indokolta az indítványozó, hogy az eljárás tisztességtelensége vezetett a kérelem visszautasítására, a közjegyzői és a törvényszéki végzés sérti az „önkényes mérlegelés tilalmát”, és utóbbi az indokolt bírói döntéshez való jogot is.
- [15] Tulajdonjogának megsértését is állította az indítványozó, mivel nem érvényesíthette anyagi értéket kifejező követelését a rendelkezésére álló a közjegyzői okirat alapján az értékőrző folyósítás körében.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenképp az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [17] Az Abtv. 27. §-a (1) bekezdése értelmében a 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 sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza. A törvény szövegéből az következik, hogy a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező döntések ellen van helye alkotmányjogi panasznak {3092/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [24]–[25]}.
- [18] A tárgyi ügyben azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a támadott határozatok nem minősülnek a végrehajtási eljárás érdemében hozott, illetve azt befejező végzésnek. Ezzel szemben a végrehajtási eljárás során

hozott döntések, amelyek ellen viszont nincs helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének {3092/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [35]}.

- [19] Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi, hogy az indítványozó nem volt elzárva attól, hogy a végrehajtási záradék kiállítása iránti kérelmét – akár az alkotmányjogi panasz előterjesztése mellett – a törvényszék által vázolt módon ismételt előterjessze, amennyiben annak jogszabályi feltételi fennállnak.
- [20] Az Alkotmánybíróság továbbá rámutat, hogy közjegyzői és bírósági hatáskörbe tartozó kérdés az egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozatok joghatásainak a mérlegelése.
- [21] 4. Az Alkotmánybíróság, tekintettel arra, hogy a támadott határozatok nem tekinthetőek az ügy érdemében hozott, illetve bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-a és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/203/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3244/2021. (VI. 4.) 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 felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.680/2020/15. 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. Bóta Csaba ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.680/2020/15. számú ítélete, a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.560/2019/9. számú ítélete és az Egri Törvényszék 27.P.20165/2018/74. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az ítéletek megsemmisítését. Indítványozói álláspont szerint a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogát, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a támadott kúriai döntés alapján a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó mint a II. rendű alperes alapítója 2017. január 28-án az 1/2017. (I. 28.) számú határozatával az alapítói jogok gyakorlására unokáját, az I. rendű alperest jelölte ki, majd e döntését a 2017. április 12-én hozott 7/2017. (IV. 12.) számú határozatával visszavonta. A változásokat a nyilvántartó bíróság átvezette. Az I. rendű alperes keresete folytán indult előzményi perekben hozott jogerős ítélet hatályon kívül helyezte a 7/2017. (IV. 12.) számú alapítói határozat kijelölést visszavonó részét (Egri Törvényszék 12.20.255/2017/45., Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.428/2018/5.), továbbá a nyilvántartó bíróság végzésének az alapítói jogok gyakorlója bejegyzést törölő és az ezt követően bejegyzett adatait (Egri Törvényszék 12.P.20.296/2017/29., Debreceni Ítéltábla Pf.20.468/2018/8.).
- [4] Az indítványozó ezek után keresetében kérte annak megállapítását, hogy az I. rendű alperest az alapítói jogok gyakorlására kijelölő nyilatkozata érvénytelen, és kérte a nyilvántartó bíróság megkeresését az eredeti állapot helyreállítása érdekében. Az érvénytelenséget arra alapította, hogy a (2017. január 28-i) jognyilatkozatot cselekvőképtelen tudatállapotban tette, másodlagosan arra hivatkozott, hogy nyilatkozata megtételekor tévedésben volt, harmadlagosan arra, hogy az I. rendű alperes őt megtévesztette, negyedlegesen arra, hogy a jogszabályban meghatározott alaktság nem teljesült, míg ötödlegesen arra, hogy jognyilatkozata – a jognyilatkozatok értelmezésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések okán is – érvénytelen.
- [5] Az Egri Törvényszék 2019. szeptember 23-án hozott 27.P.20165/2018/74. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [6] Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Debreceni Ítéltábla 2020. február 20-án hozott, Pf.II.20.560/2019/9. számú jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [7] 1.2. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2020. október 20-án hozott Pfv.VI.20.680/2020/15. számú ítéletével a jogerős ítélet felülvizsgálattal támadott részét hatályában fenntartotta, megállapítva, hogy a felülvizsgálati kérelem nem alapos, a jogerős ítélet a hivatkozott okokból nem jogszabálysértő.
- [8] A Kúria megállapítása szerint a felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet valamennyi rendelkezését csak formálisan támadta, egyáltalán nem érintette a negyedleges és ötödleges kereseti kérelmeket elutasító rendelkezéseket, ezért az állított jogszabálysértésekről az elsődleges, a másodlagos és a harmadlagos kereseteket elutasító rendelkezés kapcsán kellett állást foglalni.
- [9] Az elsődleges kereseti kérelem kapcsán a Kúria kifejtette, hogy érdemi döntésre kiható eljárási szabályt sért a bíróság akkor, ha speciális szakismeretet igénylő jelentős tény megállapításához, vagy megítéléshez olyan

szakértőt vesz igénybe, aki képesítésénél fogva nem, vagy többirányú speciális szakismereti igény esetén nem mindegyik szakterületen rendelkezik megfelelő szakismerettel, azonban a perbeli szakértői bizonyítás ilyen hibában nem szenvedett. A Kúria indokolása szerint a pszichiáter szakorvossal szemben a pszichológus bölcsészettudományi karon szerez diplomát, orvosi kérdésekben nem kompetens, ezért a pszichiáter szakértőnek kell nyilatkozni a megvizsgált személy ügyei viteléhez szükséges belátási képesség hiányáról. A Kúria megítélése szerint a perbeli esetben az aggálytalan elmeorvos-szakértői vélemény és a per egyéb adatainak egybevetésével, alappal jutottak arra a meggyőződésre az ügyben eljáró bíróságok, hogy az indítványozó a keresettel támadott nyilatkozata megtételekor az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége birtokában volt, mentális zavar az észszerű döntési készségét nem korlátozta.

- [10] A Kúria megállapítása szerint a felülvizsgálati kérelem a másodlagos és harmadlagos kereseti kérelmek elutasítását illetően kizárólag a bizonyítás eredményének mérlegelését támadta. Bár a bizonyítékok kirívóan okszerűtlen mérlegelése megalapozhatja a felülvizsgálati kérelmet, a Kúria döntésének indokolása szerint a felülvizsgálati kérelem jogi érveinek tükrében a jogerős ítélet ilyen hibában nem szenvedett ezért a Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálattal érintett részét hatályában fenntartotta.
- [11] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében – egyebek mellett – kifejtette, hogy ügyében tisztességtelen és részrehajló bírói döntések születtek, mert az Egri Törvényszék ítélete elleni fellebbezése elbírálásában a Debreceni Ítéltábla „azon tanácsa járt el, amelynek előadó bírása ugyanaz a bíró volt, aki az előzményi perben ugyanezen előadó bírói tisztséget látta el”. Ugyancsak nem tekinthető az indítványozó véleménye szerint részrehajlásmentesnek és tisztességesnek a Kúria eljárása, figyelemmel arra, hogy az ügy előadója az a kúriai bíró volt, aki korábban a Debreceni Ítéltáblán szolgált és „a kollégái által hozott ítélet kérdésében döntött”.
- [12] Az indítványozó szerint ugyanis – mivel a bírósági eljárásokba bevonták az előzményi perek anyagát –, a bíróságoknak észlelniük kellett volna, hogy az előzményi ítéletek egyike sem ad magyarázatot arra, hogy az indítványozó által hozott határozat hatályon kívül helyezése iránti perben miért az alapítvány (és miért nem az indítványozó) volt az alperes. Alkotmányjogi panaszában kifogásolta továbbá az indítványozó azt, hogy a háziorvos által adott igazolást a bíróságok nem vették figyelembe, mert kuratóriumi tagként nem tekintették őt érdektelennek, ezzel szemben az előzményi perben született döntéseknél egy másik kuratóriumi tag tanúkénti nyilatkozatát viszont mérlegelték a bíróságok, annak ellenére, hogy az ő kuratóriumi tisztségét az indítványozó megszüntette, korábban perben is álltak egymással, tehát nyilvánvaló volt közöttük az érdekellentét.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok részrehajló eljárása azért is megállapítható, mert esetében mellőzték a speciális szakértelemmel rendelkező pszichológus szakértő igénybevételét, úgyszintén a szakértői véleményre tett észrevételeit, indítványait.
- [14] Mindezekre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság utasítsa az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára, melynek során a bíróság az indítványozó által megnevezett egyik tanú nyilatkozata és az indítványozó állítása közötti ellentmondást oldja fel, a háziorvos írásbeli véleményét mint bizonyítékot a bíróság vegye figyelembe, az indítványozó által megjelölt tanukat a bíróság hallgassa meg és a bíróság állapítsa meg, hogy az indítványozó életében nem kívánta az alapítói jogait megszüntetni.
- [15] 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.
- [16] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [17] 3.1. Az indítványozó a Kúria ítéletét 2020. október 30. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt 2020. december 3-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be a bíróságra. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény XXVIII.

cikk (1) bekezdését illetően az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá megjelöli a sérelmezett bírósági határozatokat, az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, valamint az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az ügyben született bírósági döntések megsemmisítésére. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló eljárásban felperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Mivel az indítványozó ügyében hatósági döntés nem született, így az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító nyilatkozatát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti hivatkozásként vette figyelembe.

- [18] 3.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjai alapján az indítványozónak meg kell jelölnie az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét; valamint indokolást kell előadnia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [19] Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban azt állapította meg, hogy az indítványozó a főtítkári eljárásban történt felhívás ellenére sem terjesztette elő az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában olyan indokolást, amely alkotmányjogilag értékelhető módon alátámasztotta volna a támadott bírói döntések és a részrehajlásmentesség követelménye, mint a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog részjogosítványa vélt sérelme közötti összefüggést. Annak hangsúlyozása ugyanis, hogy az ügyben az egyik bíró eljár az előzményi perben is, továbbá az, hogy a Kúria tanácsának egyik tagja korábban a Debreceni Ítéltáblán teljesített szolgálatot, alkotmányjogilag értékelhető indokolásnak még a bizonyítás kapcsán az indítványozó által felsorolt kifogások figyelembe vétele esetén sem tekinthető.
- [20] Az alkotmányjogi panasz tehát a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontjában megjelölt kritériumnak nem felel meg, így azt az Alkotmánybíróság azt érdemben nem vizsgálhatta.
- [21] Az indítványozónak a bírói jogértelmezéssel és mérlegeléssel kapcsolatos kifogásait illetően az Alkotmánybíróság jelen ügyben is indokoltnak tartja megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket kizárólag az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség 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]].
- [22] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felelt meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontjában meghatározott feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/2050/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3245/2021. (VI. 4.) 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 Gfv.VII.30.135/2020/12. 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. Varga István ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése szerint a Fővárosi Törvényszék 34.G.42.212/2015/181. számú ítélete, a Fővárosi Ítéltábla 10.Gf.40.601/2019/16. számú ítélete, valamint a Kúria Gfv.VII.30.135/2020/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és az indítványban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó gazdasági társaság (az alapügy felperese) jogelődje egy kivitelező társaság tagjaként részt vett az európai optikai kábel távközlési nyomvonal magyarországi szakaszának megépítésében az M1-M15 autópálya mentén. A kivitelező társaság 2000 szeptemberében határozott időre szóló, utóbb többször módosított megállapodást kötött az I. rendű alperes jogelődjével, a közút- és vagyonkezelői joggal rendelkező Állami Autópálya Kezelő Rt.-vel (a továbbiakban: ÁAK). A megállapodás alapján a kiépített tizenhat védőcső-hálózatból kettő az ÁAK tulajdonába került, tizennégy védőcső üzemeltetésére és hasznosítására pedig huszonhat évre szóló bérleti jogot szerzett a kivitelező társaság. Az optikai hálózat 2001 és 2003 között elkészült. 2003 decemberétől tartozásátvállalási és engedményezési szerződés alapján a kivitelező társaság a nyomvonal biztosítására kötött megállapodásból eredő valamennyi joga, kötelezettsége alanyává a projekt hasznosítására létrehozott társaság (a továbbiakban: hasznosító társaság) vált. 2010 áprilisában a hasznosító társaság kérte a használatbavételi engedély kiadását a hírközlési hatóságnál, a II. rendű alperes Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) jogelődjénél. Az NMHH a jogerős használatbavételi engedélyt többszöri elutasítást követően, az I. rendű alperes jogelődje fellebbezései okán megismételt hatósági és bírósági eljárás eredményeként 2014. december 16-án született, 2015. január 21-én jogerőre emelkedett határozatával megadta.
- [4] Az indítványozó jogelődje a hasznosító társaság 100%-os részesedését megtestesítő üzletrészt 2014 szeptemberében az indítványozó részére eladta, s az indítványozóra engedményezte az alperesekkel szembeni kártérítési igényét is.
- [5] 2.2. Az indítványozó a használatbavételi engedély késedelmes kiadása miatt meghíúsult befektetésből eredő kára megtérítése iránt indított pert. Keresetét az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 34.G.42.212/2015/181. számú ítéletével elutasította a perbeli legitimáció hiánya miatt, a követelt kárt látszatkárnak minősítette.
- [6] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítéletet eltérő indokolással hagyta helyben. Nem osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját a keresetességi jog hiányát illetően, ugyanakkor sem a jogellenességet, sem a felróhatóságot nem találta az alperesek terhére megállapíthatónak.
- [7] A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította az ítéltáblát, mert tévesnek ítélte a másodfokú bíróság álláspontját a jogellenességgel és a felróhatósággal kapcsolatban. A Kúria szerint az I. rendű alperes a jogorvoslat adta cselekvési lehetőséggel nem annak társadalmi rendeltetése szerint élt, eljárásának egyedüli tényleges és előre látható eredménye az indítványozó által kezdeményezett használatbavételi eljárás elhúzódása volt. Az I. rendű alperes meg sem kísérelte a kötelemből fakadó együttműködési kötelezettsége teljesítését, a II. rendű alperes jogelődje pedig kirívóan súlyos jogértelmezési tévedésen alapuló jogalkalmazás-

- sal tagadta meg a hasznosító társaság kérelmét. Iránymutatása szerint a megismételt másodfokú eljárásban érdemben állást kell foglalni „a kár bekövetkezéséről (illetve esetleges látszatkár jellegéről) és mértékéről, az okozati összefüggés fennállásáról és a károsulti közrehatás kérdéséről”.
- [8] A megismételt eljárásban a Fővárosi Ítéltábla 10.Gf.40.601/2019/16. számú határozatával az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. A lefolytatott bizonyítási eljárás alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó által állított kár jogi természetét tekintve nem olyan kár, amely a felperes jogelődjét a hasznosító társaság gazdasági tevékenységétől függetlenül közvetlenül érte volna, az állított kár látszatkár. Valós kár hiánya miatt megalapozottan utasította el az elsőfokú bíróság a keresetet. Az ítéltábla ettől függetlenül a kártérítési felelőség megállapításához szükséges további feltételekről is állást foglalt.
- [9] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Kérelmében vitatta az ítéltábla kártérítési felelősséggel és látszatkárral kapcsolatos megállapításait. Hivatkozott az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 49. és 63. cikkére, az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 19. cikkére, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkére, valamint a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között Budapesten, 1988. évi május hó 26. napján aláírt, a beruházások elősegítéséről és védelméről szóló megállapodás (a továbbiakban: Egyezmény) megjelölt rendelkezéseinek megsértésére. Az indítványozó kérte a Kúriától előzetes döntéshozatali eljárás, valamint jogegységi eljárás kezdeményezését is.
- [10] A Kúria 2019. október 15-én kelt ítélete a jogerős döntést hatályában fenntartotta, egyúttal a II. rendű alperes csatlakozó fellebbezését visszautasította. Megállapította, hogy az előzetes döntéshozatalra utalni kért kérdés nem tartalmaz olyan elemet, amely miatt az alapeljárás valamely uniós szabály értelmezését vagy alkalmazását érintené vagy az uniós jogot végrehajtó nemzeti szabályozásra vonatkozna, ezért mellőzte annak kezdeményezését. Álláspontja szerint sem az EUMSZ és az EUSZ, sem pedig a Charta alkalmazhatósága nem merülhet fel az adott ügyben, és nem látta indokoltnak jogegységi eljárás kezdeményezését sem.
- [11] Kiemelte a Kúria, hogy a felülvizsgálati eljárás keretében nem vizsgálható az Egyezmény felhívott rendelkezéseinek a sérelme. Az indítványozó jogelődjére egyébként sem terjed ki az Egyezmény hatálya, mivel nem az EU tagállamában bejegyzett társaság, ezért az Egyezmény alkalmazása az adott ügyben semmilyen szempontból nem merülhet fel, ahogy a megjelölt 1. cikk (4) bekezdésében szabályozott kisajátítás sem.
- [12] A Kúria megerősítette azt a jogértelmezést, hogy az indítványozó a hasznosító társaság értékében bekövetkezett kárt önállóan nem érvényesítheti, mert az látszatkár. Az engedményezési szerződés és szakvélemény alapján arra a következtetésre jutott, hogy helytállóan foglalt állást a jogerős ítélet abban a kérdésben, hogy az indítványozó a jogelődje káraként valójában a hasznosító társaságot a használatbavételi engedély évekig tartó megadása miatt ért kárt (elmaradt hasznot) érvényesítette, e céget ért kárt azonosította – üzletrésze 100%-os mértéke miatt – a saját kárával. Annak nincs akadálya, hogy egy társaság a tagra engedményezze a kártérítési követelését, a perbeli esetben azonban erre nem került sor.
- [13] A Kúria szerint amennyiben a harmadik személy a hasznosító társaságnak „szerződésszegéssel vagy más magatartással [...] hátrányt okoz, a társasági vagyont értévesztése miatt a gazdasági társaság tagja nem érvényesíthet a harmadik személlyel szemben kárigényt arra hivatkozással, hogy a társaság részesedésében – amely a saját vagyonának a része – is értévesztés (kár következett be), ha a saját kárát a társaságot ért kárral azonosítja”. A Kúria rámutatott, hogy „[ö]nmagában az a körülmény, hogy a Ptk. megteremtette a társaság és a tag külső és belső felelősségi viszonyait rendező szabályrendszert, nem jelenti azt, hogy a tag mint a társaság üzletrészeinek akár 100%-os tulajdonosa a társaság engedményező nyilatkozata nélkül a társaságot ért kárt saját jogán érvényesítheti. A másodfokú bíróság tehát helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a felperes önálló, saját kárt nem igazolt, és jogszabálysértés nélkül állapította meg azt is, hogy a kár hiánya az alperesek kártérítésben marasztalását önmagában kizárja.”
- [14] 2.3. Az indítványozó az Alaptörvény E) cikke, M) cikke, XIII. cikke, a XXIV. cikk (1) és (2) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint a 28. cikke, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. és 13. cikke, illetve az Egyezmény 1. cikk (4) bekezdésének sérelmére hivatkozással terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a megjelölt bírói döntésekkel szemben.
- [15] Az indítványozó szerint a tulajdonhoz való joga azért sérült, mert a használatbavételi engedély késedelmes megadása korlátozta az őt tulajdoni várományként megillető vagyoni jogával való rendelkezési lehetőségét. Az alperesek évekkel húzták el az engedély kiadását, ami kirívó módon sértette meg az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez és a tulajdonhoz való jogot, mivel ellehetetlenítették befektetése megtérülését. Álláspontja

szerint az engedély kiadásának elhúzása egy állami cég és hatóság részéről kisajátítással egyenértékű intézkedésnek tekinthető, amellyel kapcsolatos kárigényét a perben nem tudta érvényesíteni. Mindezzel kapcsolatosan az Egyezmény több rendelkezésének sérelmét is állította.

- [16] Az indítványozó előadta, hogy a bírósági eljárás során elkövetett eljárásjogi és jogértelmezési hibák, illetve a támadott döntések gerincét adó „látszatkár elmélet” a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, illetve a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét is okozta. Úgy véli, az eljáró bíróságok látszatkárral kapcsolatos érvelése nélküli a kellő indokolást, megalapozatlan, a hatályos jogszabályokból nem vezethető le, ezért ellentétes a jogalkotó szándékával, jogértelmezésük önkényes és önellentmondásos.
- [17] Az indítványozó szerint a Kúria az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozóan a tényállást nem derítette fel, lényeges körülményeket hagyott figyelmen kívül, és döntését nem indokolta kellő részletességgel. Mivel a Kúria nem tett eleget kérelmének, kérte, hogy immár az Alkotmánybíróság terjesszen elő előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló indítványt az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése alapján az Európai Unió Bíróságánál. Kérelmezte továbbá a Kúria ítélete végrehajtásának felfüggesztését a perköltség tekintetében.
- [18] 2.4. Az NMHH *amicus curiae* beadványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben kifejtette az indítványt nyal kapcsolatos álláspontját, és kérte az alkotmányjogi panasz visszautasítását.
- [19] 3. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [20] 3.1. Az indítványozó meghatalmazással eljáró jogi képviselője az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó rendelkezést és a sérelmezett bírói ítéleteket. Az indítványozó az alapügy felperese volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [21] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a sérelmezett bírói döntések megsemmisítésére. Ugyanakkor az Alaptörvény felhívott rendelkezéseinek egy része nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított és védett alapjogot, így ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható. E körbe tartozik a megjelölt rendelkezések közül az Alaptörvény E) cikke, M) cikke, valamint a 28. cikke [lásd hasonlóan: 3386/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [14]].
- [22] Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése – noha a kárigény előterjesztése részben a hatósági eljárásra tekintettel történt – nem kapcsolható össze közvetlenül az alapüggyel, mivel abban bíróság és nem hatóság járt el, s az előzményi hatósági ügyben az indítványozó nem volt ügyfél.
- [23] Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében deklarált „alapjogi jogviszony alanyai egyrészt a hatósági jogkörben eljáró közigazgatási szervek, másrészt bárki, aki a kártérítési felelősség alapját képező közhatalmi jogviszonyban alárendelt pozícióban (ügyfélként) szerepelt, és akinek a hatósági jogkör gyakorlásával kárt okozott a szerv” [12/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [29]]. Az Alkotmánybíróság ismételten utal rá, hogy a használatbavételi engedély megadása iránt folyt eljárásban az indítványozó ügyfélként nem szerepelt, az eljárás a hasznosító társaság indította, ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésének sérelme az indítványozó tekintetében nem merülhet fel.
- [24] Az indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét csak állította, de alkotmányjogilag értékelhető módon nem indokolta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem felel meg a határozottság követelményének, illetve nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett döntéssel [3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [25] Figyelemmel arra, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban csupán a bírói döntések Alaptörvényvel való összhangjának vizsgálata kérhető, nincs lehetőség sem az EJEE, sem az Egyezmény megjelölt rendelkezései sérelmére történő hivatkozás vizsgálatára. A bírói döntések nemzetközi egyezménybe ütközésének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikke és az Abtv. alapján nincs hatásköre [lásd például: 3252/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [26] A kifejtettek alapján az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezések közül csak az Alaptörvény XIII. cikke és a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében felel meg a panasz a határozott kérelem valamennyi követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

- [27] 3.2. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet 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.
- [28] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie {lásd 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [29] A testület gyakorlata következetes abban, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. „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 [...]” {3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]}
- [30] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a látszatkárral és az indítványozó által támasztható kárigénnyel kapcsolatban felvetett, a tulajdonhoz való joggal és a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésbe hozott aggályok tartalmilag szakjogi jellegűek, a bíróságok jogalkalmazói tevékenységét, jogértelmezését bírálják, valójában tehát az indítvány az alapügy törvényességi felülbírálatára irányulnak.
- [31] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy következetes gyakorlata szerint „[a] kötelmi igényből eredő kártérítéshez való jog, illetve kártérítési kötelezettség nem része az alkotmányos tulajdon fogalmának. A tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, a polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének meghatározása a törvényhozó szabadságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. A kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni [...]” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [32] Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése ugyancsak szakjogi kérdés, de mint minden bírói döntésnek, meg kell felelnie az Alaptörvény követelményeinek. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása körében sem működik szuperbíróként, így az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben nem foglal állást a korábban kialakított gyakorlatának megfelelően {26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [33] Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével összefüggésben felvetheti a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, ha az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére az uniós jog alapján kötelezett fórum az erre irányuló kérelmet indokolás nélkül utasítja el {3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [77]}. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a Kúria ítélete Indokolás [49]–[55] bekezdésében részletesen vizsgálta és több szempontból mérlegelte az előzetes döntéshozatallal kapcsolatos indítványozói kezdeményezést.
- [34] Az indítványozó a támadott ítéletek látszatkárra vonatkozó okfejtéseivel kapcsolatban is hivatkozott a bírói indokolás vélt hiányosságaira. Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó érveit az eljáró bíróságok a támadott ítéletekben számba vették, azokra egyenként és részletesen reagáltak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indokolt bírói döntéshez való jog 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 indokolási kötelezettség elmulasztásának kételye tehát nem merült fel a konkrét ügyben.
- [35] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljárás elhúzódására vonatkozó aggályokat az indítványozó nem az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló kártérítési per vonatkozásában fogalmazta meg, hanem az annak alapjául szolgáló hatósági eljárással kapcsolatban. Az eljárás elhúzódásával kapcsolatos kártérítési igény alapvetően eljárási jogi szakkérdés, amelynek megítélésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, az polgári peres úton érvényesíthető {3161/2021. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [31]}.

- [36] Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozza, hogy „[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]}.
- [37] 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)*, *f)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.
- [38] 5. Mivel az alkotmányjogi panasz befogadását az Alkotmánybíróság a fentiekben visszautasította, az indítványozó azon kérelmét, miszerint az Alkotmánybíróság az eljárás felfüggesztésével egyidejűleg kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást, nem vizsgálta {lásd hasonlóan: 3072/2021. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [31]}.
- [39] Az indítvány visszautasítására tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a kúriai ítélet perköltséget érintő része végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet sem.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
kijelölt tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
kijelölt tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
kijelölt tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
kijelölt tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/38/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3246/2021. (VI. 4.) 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.III.37.388/2020/12. 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. Szabó József ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszában kérte a Kúria Kfv.III.37.388/2020/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 2.1. A Felszámolók Névjegyzékét Vezető Hatóság (továbbiakban: hatóság) mint perújított alperes a felszámoló szervezetként működő indítványozót 2016. február 29. napján meghozott FNVH/8758/2016-NFM számú határozatával (továbbiakban: határozat) a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/A. § (6a) bekezdése alapján az új felszámolói névjegyzékbe felvételt nem nyert, de a folyamatban lévő ügyekben még eljáró felszámoló szervezetekről vezetett hatósági nyilvántartásból törölte, mert az indítványozót két éven belül legalább háromszor jogszabálysértés vagy mulasztás miatt jogerősen pénzbírsággal sújtották. A határozat indokolása felsorolta azokat a felszámolási eljárásokat, amelyekben az indítványozót 2015. és 2016. években az eljáró bíróságok pénzbírsággal sújtották. Ezek egyike az 5.Fpk.09-11-001184. szám alatt indult felszámolási eljárás volt, melyben a Debreceni Törvényszék az indítványozót 2015. december 23-án jogerőre emelkedett 86. sorszámú végzésével pénzbírsággal sújtotta. Az indítványozó nyilvántartásból törölt határozattal szemben benyújtott keresetét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 4.K.31.713/2016/11. számú ítéletével elutasította, a Kúria Kfv.III.37.651/2017/10. számú ítéletével a jogerős döntést hatályában fenntartotta.
- [4] 2.2. A Debreceni Törvényszék az 5.Fpk.1184/2011/113. számú végzésével a 87. sorszámú (a 86. sorszámú, pénzbírságot kiszabó végzés jogerejét megállapító) végzését a kézbesítési vélelem megdőlte miatt hatályon kívül helyezte. Erre alapítottan az indítványozó a 4.K.31.713/2016/11. számú döntéssel szemben perújítási kérelmet terjesztett elő. A közigazgatási és munkaügyi bíróság a perújítást megengedte, majd ezt követően a 39.K.34.292/2018/25. számú, 2020. január 10. napján hozott jogerős ítéletével a 4.K.31.713/2016/11. számú ítéletet, valamint a határozatot hatályon kívül helyezte. Az ítélet szerint az indítványozó bizonyította, hogy a határozat és a perújítással támadott ítélet alapját képező három pénzbírságot kiszabó végzés közül a Debreceni Törvényszék 86. sorszámú végzése 2015. december 23-án nem emelkedett jogerőre, ezzel pedig megdőlt mind a határozat, mind a perújítási kérelemmel támadott ítélet jogalapja, mert a felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V. 12.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *i*) pontjában meghatározott három jogerős pénzbírság megléte mint törlési feltétel nem teljesült, azaz az indítványozót a nyilvántartásból nem lehetett volna törölni. Az indítványozó egyébként a 86. sorszámú végzéssel szemben fellebbezést terjesztett elő.
- [5] A perújítás során született jogerős ítélettel szemben a hatóság terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Kifejtette, hogy a cégjegyzék szerint az indítványozó 2015. január 27-ével áthelyezte székhelyét, ezt a székhelyváltozást azonban nem jelentette be a Debreceni Törvényszék felé. A Debreceni Törvényszék a 86. sorszámú pénzbírságot kiszabó végzést és az azt jogerősítő végzést az indítványozó bíróság felé bejelentett, korábbi címére küldte meg, ahol az átvételre került. Az indítványozó az alapeljárásban nem hivatkozott arra, hogy a 86. sorszámú végzés részére szabálytalanul került megküldésre, továbbá nem terjesztett elő határidőben kérelmet

a Debreceni Törvényszéknél a kézbesítési vélelem megdöntése iránt. Az indítványozó az objektív határidőt is másfél évvel elmulasztva kifogásolta a Debreceni Törvényszéken a 86. sorszámú végzés kézbesítésének szabálytalanságát. Az indítványozó saját felróható magatartása nem eredményezhette volna sem a perújított alperesi határozat, sem az alapeljárásban hozott jogerős ítélet hatályon kívül helyezését.

- [6] A felülvizsgálati kérelem előterjesztését követően a Debreceni Törvényszék a 2020. május 25-én kelt, 5.Fpk.1184/2011/134. számú végzésében megállapította, hogy a 86. sorszámú végzés az indítványozó részére szabályosan kézbesítésre került, így az 2015. december 23. napján jogerőre emelkedett. Erre figyelemmel a Kúria a panasszal támadott döntésével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.K.34.292/2018/25. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és a nyilvántartásból törlő eredeti határozattal szemben benyújtott keresetlet elutasító 4.K.31.713/2016/11. számú ítéletet hatályában fenntartotta.
- [7] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott panaszában az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése megsértésére figyelemmel állította a támadott ítélet alaptörvény-ellenességét.
- [8] Az indítvány szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az okozza, hogy a Kúria a döntését a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem előterjesztését követően keletkezett releváns új tényre, a Debreceni Törvényszéknek a Debreceni Ítéltábla által helybenhagyott 5.Fpk.1184/2011/134. számú végzésére alapította, vagyis a Kúria a felülvizsgálati eljárásban más bírósági határozatot bizonyítékként felhasznált, amely a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 273. § (5) bekezdése és a 275. § (1) bekezdése alapján kizárt. A Kúria jogértelmezése önkényes, *contra legem* jogalkalmazás, ez pedig sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a Kúria döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előreláthatósági követelményt.
- [9] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelel-e.
- [10] Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül nyújtotta be. Az eljárásban az indítványozó felperesként vett részt, az alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosult, az ügyben érintettnek minősül. A támadott döntés az ügy érdemében hozott, a Kúria rendes jogorvoslattal nem támadható felülvizsgálati határozata.
- [11] Az alkotmányjogi panasz határozott kérelmet tartalmaz, megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek.
- [12] 5. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet 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.
- [13] A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével összefüggésben az indítványozó a felülvizsgálati eljárásban a bizonyítást kizáró eljárási szabálynak a megsértését, a bíróság *contra legem* jogalkalmazását állítja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[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, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]} Az Alkotmánybíróság következetes, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető gyakorlata szerint nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntések jog-, illetve törvényszerűségét, ezért önmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [14] Az Alkotmánybíróság kivételes esetben lát lehetőséget arra, hogy a *contra legem* jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza. Ez egyedül az alapjogi jogsértés szintjét elérő, kirívó jogértelmezési hiba következménye lehet. Önmagában (esetleg) törvénysértésként értékelhető (*contra legem*) jogalkalmazás nem alapozza meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) beke-

dése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság a pusztán bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt érdemben nem vizsgálja {3418/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az esetleges eljárási szabálysértések az előbbieket miatt nem jelenthetnek feltétlen alap-törvény-ellenességet az eljárás egésze tekintetében.

- [15] A konkrét ügyben az indítványozót pénzbírsággal sújtó 86. sorszámú végzés jogerejét megállapító végzés hatályon kívül helyezése eredményezte a perújítás megengedését, de ezzel egyidejűleg a törvényszék előtt nem zárult le a 86. sorszámú pénzbírságot kiszabó végzés kézbesítésének szabályossága iránti alapeljárás. Az Alkotmánybíróság fent bemutatott gyakorlata miatt a jelen ügyben nem vizsgálhatta az alapeljárásban hozott, az indítványozó számára kedvezőtlen, a kézbesítés szabályosságát eldöntő jogerős döntésnek a perújítási eljárásban történő figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság értelmezésben az, hogy az ügyben eljáró bíróság egy másik bírósági eljárásban keletkezett iratokat megvizsgált és döntése során ezekre hivatkozott, nem felel meg az Abtv. 29. § szerinti befogadási feltételeknek {3336/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [25]}. Összességében az indítványozó alkotmányjogi panasa nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdésre vonatkozik, az eljáró bíróság jogértelmezésének és jogalkalmazásának helytállóságát vitatja, a perújítási eljárásban hozott döntést magát, annak hátrányos voltát tekinti alapjogi sérelemnek a döntés Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében.
- [16] 6. 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. május 18.

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/82/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3247/2021. (VI. 4.) 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.VI.20.447/2020/4. 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. Kadlót Erzsébet ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszában kérte a Kúria Pfv. VI.20.447/2020/4. számú ítélete, a Nyíregyházi Törvényszék 4.Pf.20.941/2019/10. számú ítélete, valamint a Vásárosnaményi Járásbíróság 3.P.20.157/2017/27. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panaszban foglaltak az alábbiak szerint fogalhatók össze.
- [3] A Magyar Állam I. rendű alperes nevében eljáró Nemzeti Földalapkezelő Szervezet a szántó művelési ágú ingatlanra a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 21. § (3a) bekezdés *b*) pontja szerint adásvételi szerződést kötött a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) alapján elővásárlásra jogosult II. rendű alperessel. Az adásvételi szerződésre az indítványozó mint megelőző ranghelyen álló jogosult elfogadó nyilatkozatot tett. Az I. rendű alperes tájékoztatta az indítványozót, hogy az elővásárlásra jogosultsága a II. rendű alperest megelőző ranghelyen nem vehető figyelembe, mert nem csatolt egy szükséges okiratot (állatsűrűség igazolása).
- [4] Az indítványozó elkésztett benyújtott keresetében kérte az adásvételi szerződés vele szembeni hatálytalanságának a megállapítását, a szerződés létrehozását közte és az I. rendű alperes között. Az elsőfokú bíróság helyt adott az indítványozó igazolási kérelmének, de a 3.P.20.157/2017/27. számú ítéletével a keresetet elutasította, mert az indítványozó az elfogadó nyilatkozatához nem csatolta az elővásárlási jogosultságát bizonyító okiratot (állatsűrűség igazolása), így a privilegizált ranghely nem vehető figyelembe, a megjelölt másik ranghelyen pedig az elővásárlási jogosultak sorrendjében nem előzi meg a II. rendű alperest.
- [5] A másodfokú bíróság az az elsőfokú döntést eltérő jogi indokolással, a megállapítási keresetnek a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 123. §-ában írt jogszabályi feltételeinek hiánya miatt helyben hagyta. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, s a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Kúria álláspontja szerint a megállapítási kereset érdemi vizsgálat nélkül, a régi Pp. 123. §-ának felhívásával nem volt elutasítható. A másodfokú bíróság megismételt eljárásban hozott 4.Pf.20.941/2019/10. számú ítéletével az elsőfokú döntést – eltérő jogi indokolással, az igényérvényesítési határidő elmulasztása miatt – helyben hagyta. Rögzítette, hogy az indítványozó nem igazolta, hogy keresetét határidőben nyújtotta be, mert a betegsége és gyógykezelése ellenére sem volt akadályozva abban, hogy igényét meghatalmazottja, illetve jogi képviselő útján érvényesítse.
- [6] A másodfokú ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. A Kúria alkotmányjogi panasszal támadott ítélete a jogerős döntést hatályában fenntartotta. A Kúria szerint a hatályon kívül helyező végzésében a régi Pp. 275. § (5) bekezdése értelmében adott utasítása kötelezte a másodfokú bíróságot az új eljárás lefolytatására. Ez azonban az elsőfokú ítélet érdemben történő felülbírálatára vonatkozott arra figyelemmel, hogy a keresetnek a régi Pp. 123. §-ának felhívásával történő elutasítása a kereset érdemi vizsgálata nélkül történik. A másodfokú bíróság a reformatórius jogköréből adódóan az érdemi döntését eltérő jogi alapokra helyezhette, a helytelen következtetésen alapuló tényállást korrigálhatta, a részleges megalapozatlanságot kiküszöbölhette bizonyítás felvétele nélkül is, az elsőfokú iratok tartalma alapján a bizonyítás anyagának átértékelésével, a helyes ténybeli következtetés levonásával.

- [7] Az első- és a másodfokú bíróság is rögzítette az ítélete indokolásában, hogy az I. rendű alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását mindenekelőtt a kereseti kérelem elkésettségére hivatkozással kérte, a kereset benyújtására nyitva álló anyagi jogi határidő elmulasztására hivatkozott. Az elővásárlási jog megszegésével kötött szerződés hatálytalanságából eredő igények érvényesítése iránt indított perben a keresetindítás anyagi jogi határidejének a megtartottságát ennek megfelelően az eljáró bíróságoknak vizsgálniuk kellett. Az elévülési jellegű anyagi jogi határidő megtartásának kérdése az ügy érdemére tartozik, azt a bíróság az eljárása során vizsgálja, feltárja az azzal kapcsolatos tényállást és arról ítéletében foglal állást. A másodfokú bíróság tehát eleget tett a Kúria hatályon kívül helyező végzésében foglaltaknak akkor, amikor a fellebbezés érdemi vizsgálata során elsődlegesen e határidő megtartottságát vizsgálta, majd annak általa megállapított elmulasztása folytán a keresetet elutasító ítéletet – eltérő indokolással – helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a határidő vizsgálata megelőzi annak kérdését, hogy az indítványozó megfelelő nyilatkozattal gyakorolta-e elővásárlási jogát.
- [8] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott panaszában az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése megsértésére figyelemmel állította a támadott ítélet alaptörvény-ellenességét.
- [9] Az indítvány szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az okozza, hogy a megismételt eljárásban a másodfokú bíróság nem vette figyelembe a Kúria hatályon kívül helyező végzésében foglalt iránymutatását, a keresetet érdemi vizsgálat nélkül, az addig nem kifogásolt körülményre, a keresetindítási határidő elmulasztására hivatkozással utasította el és ezt a döntést a panasszal támadott kúriai ítélet hatályában fenntartotta. Ezáltal sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga, a független és pártatlan bírósághoz (eljáráshoz) való joga, ami a pártatlanság sérelmének látszatát kelti.
- [10] Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmét abban látja az indítványozó, hogy a (megismételt) másodfokú eljárás volt az, amely során először került megállapításra a keresetindítási határidő elmulasztása, ezért a tulajdonképpen elsőfokú bírósági hatásköröket gyakorló törvényszék megfosztotta az indítványozót perbeli jogainak gyakorlásától, a hatékony jogorvoslattól.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság döntése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát, mert a bíróság a tulajdonjogát közvetlenül érintő keresetet érdemben nem bírálta el.
- [12] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelel-e.
- [13] Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül nyújtotta be, az eljárásban felperesként vett részt, így az alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosult, mert az ügyben érintettnek minősül. A támadott döntés az ügy érdemében hozott, a Kúria rendes jogorvoslattal nem támadható felülvizsgálati határozata.
- [14] Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog keretében hivatkozott annak részére, a bírói pártatlanság sérelmére. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy „a pártatlan eljárást megkérdőjelező esetleges bírói megnyilatkozásokkal szemben a régi Pp. szerint is rendelkezésre álltak perjogi eszközök (lásd pl. régi Pp. 114. §), végső soron a bíróval szemben elfogultsági kifogás benyújtása. Ha a polgári eljárásjogban létezik megfelelő eszköz, amely elősegíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás esetleges sérelmének már a bírósági eljárás során történő orvosolását, úgy azt az indítványozónak – ha arra lehetősége van – már a bírósági eljárás során igénybe kell vennie, és csak ennek sikertelensége esetén kifogásolhatja azt az Alkotmánybíróság előtt. E nélkül ugyanis az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az adott vonatkozásban az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslathoz való jogát, így az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt követelménynek [...]” {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [25]} Az indítványból, valamint a rendelkezésre álló bírósági döntésekből megállapítható, hogy az indítványozó ezen kifogásolási jogát nem gyakorolta, a pártatlanság sérelmére korábban nem hivatkozott, ezt korábban nem vitatta, vagyis e körben a jogorvoslathoz való jogát nem merítette ki. Ezen indítványelem mindezekre tekintettel nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt követelménynek.
- [15] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte esetén – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak. Az indítvány a határozottság követelményeinek megfelel.

- [16] 5. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet 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.
- [17] Az indítványnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító elemével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, „az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, és nem terjed ki a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára” {3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}. 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. [...] Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata.” {3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]} Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben rámutat: annak megítélése, hogy a Földforgalmi tv. alapján fennálló elővásárlási jogában megsértett jogosultnak a szerződés hatálytalanságából eredő igényérvényesítésére előírt határidő mikor jár le, olyan szakjogi kérdésnek minősül, melynek megítélése nem az Alkotmánybíróság, hanem az ügyben eljáró rendes bíróságok hatáskörébe tartozik {3482/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az igényérvényesítésre előírt határidő vizsgálata ugyanakkor az ügy érdemére tartozik, mert az indítványozó által érvényesített igény jogalapjáról történő döntés – az ellenkérelmére is figyelemmel – szükségképpen magában foglalja a keresetindítás anyagi jogi határidejének megtartottságára vonatkozó döntést is [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:223. § (2) bekezdés].
- [18] Az igényérvényesítési határidő túllépésével kapcsolatos, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére alapított indítványelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a polgári eljárásjog rendes perorvoslati rendszere vegyes jellegű, a másodfokú bíróságot mind a reformatórius, mind a kasszációs jogkör megilleti. Reformatórius jogkörében a másodfokú bírói fórumot az elsőfokú döntésben megállapított tényállás, az abból levont jogi következtetés nem köti, jogosult tény- és jogkérdésben megváltoztatni az elsőfokú ítéletet, új tényállást megállapítani, a tényállást korrigálni, valamint új vagy eltérő jogi alapokra helyezni az elsőfokú döntést. A másodfokú bíróság az igényérvényesítésre nyitva álló határidő elmulasztására alapított határozata reformatórius jogkörben hozott olyan döntés, amely a jogorvoslati rendszer eljárási szabályihoz igazodik. Az eljárási törvény keretébe illeszkedő bírói döntés és az Alaptörvényben biztosított jogorvoslati jog között jelen ügyben alkotmányjogilag értékelhető összefüggés ezért nem állapítható meg {3105/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [36], [38]}.
- [19] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított panaszellel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismerve elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy alapvető jogi értelemben vett tulajdonjog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére {3244/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „az elővásárlási jogosult nem tulajdonos. [...] A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tartozik a tulajdon mint jogintézmény tartalmi elemei közé, és így önmagában nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének védelme alá [...]” {3244/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [49]–[50]}
- [20] 6. 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*) és *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére azt visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

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/125/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3248/2021. (VI. 4.) 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 Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 4.Bv.1368/2020/13. számú végzése és a Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.1361/2020/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (1) és (3) bekezdései, a 10/B. § (5) bekezdés a) pontjának aa) és ab) alpontjai, továbbá az 50. § (1) bekezdés f) pontjának fb) alpontja, továbbá a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A saját ügyében személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása a következőképpen foglalható össze: a fogvatartott indítványozó alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények miatt 2020. április 30-i keltezéssel kártalanítási kérelmet nyújtott be a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja felé a 2018. június 25. napjától 2020. április 21. napjáig terjedő időszakra vonatkozóan. Ezt követően 2020. május 20-án kelt beadványában a sérelmezett időszakot 2018. június 25. napjától 2020. május 20. napjáig jelölte meg. Az elsőfokú bíróság végzésében a fogvatartott indítványozó részére a Szegedi Fegyház és Börtönben 2018. december 20. napjától 2020. május 20. napjáig szabadságvesztésben töltött időszakból 58 napra 1 200 forint összegű napi tétel alapul vételével az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt 69 600 forint kártalanítást állapított meg. A kártalanítási kérelmet a 2018. június 25. napja és 2018. december 19. napja közötti időszak vonatkozásában érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Ezt meghaladó kártérítés megállapítása iránti igényt egyéb törvényes útra utasította. Az elsőfokú bíróság végzésében megállapította továbbá, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar nyilvántartásának adatai szerint a fogvatartottal szemben az adott kérelemmel összefüggésbe hozható ítéletekkel megállapított polgári jogi igény behajtása végett felfüggesztett, illetve folyamatban lévő végrehajtási ügy nincs, azonban két végrehajtói irodánál gyermektartásdíj behajtása iránt végrehajtási eljárás van folyamatban. A kártalanítási összeget az elítélt részére a Szegedi Fegyház és Börtön letéti számlájára utalta át. Az elsőfokú bíróság végzése ellen az elítélt fellebbezéssel élt, mely végzést a másodfokú bíróság végzése helybenhagyta.
- [3] A másodfokú bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján az elsőfokú bíróság végzésének tényállását az alábbiakkal egészítette ki. A fogvatartott kérelmező által előterjesztett panaszt elbíráló határozatában a bv. intézet parancsnoka a fogvatartott panaszát az élettér hiányára alapított részében megalapozottnak találta, ezért a sérelmek ellensúlyozása érdekében a sérelmezett elhelyezési körülmények fennállásáig a fogvatartott indítványozó részére heti egy alkalommal plusz egy óra hossza időtartamú szabad levegőn tartózkodás igénybevételét engedélyezte, ugyanakkor a panaszt a rovarirtás hiánya, a fürdési-tisztálkodási lehetőségek nem megfelelő volta, valamint a melegvíz-ellátás hiányára alapított részében megalapozatlannak találta. Egyben rögzítette, hogy a fogvatartott kérelmező a kártalanítás iránti kérelmében maga is úgy nyilatkozott, hogy az alapvető jogokat sértő fogvatartási körülmények miatt az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) nem nyújtott be kérelmet. Megállapította továbbá, hogy egyebekben az elsőfokú bíróság végzésének a tényállása hiánytalan és helyes volt, így azt a másodfokú bíróság a fenti kiegészítésekkel hiánytalanul elfogadta.

- [4] A másodfokú bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a kártalanítás iránti kérelemben megjelölt – módosított – fogvatartási időszak vonatkozásában a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya, mint alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények okán összesen 58 nap tekintetében volt megállapítható a kártalanítás az indítványozó részére. Míg a 2018. június 25. napjától 2018. december 19. napjáig terjedő fogvatartási időszakot érintően a 2020. május 4. napján a Szegedi Fegyház és Börtönbe érkezett kártalanítási kérelem a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 10/A. § (4) bekezdése szerinti 6 hónapos jogvesztő határidőre tekintettel elkésett. Ezért megállapította, hogy helyesen döntött az elsőfokú bíróság, amikor az elkésett kérelemmel érintett időszak vonatkozásában a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította és a sérelmezett időszakként a 2018. december 20. napjától a 2020. május 20. napjáig terjedő fogvatartási időszakot vizsgálta. Megerősítette továbbá, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg a megfelelő élettér hiánya okán a kártalanítás egy napi összegét (1200 forintban). Osztotta továbbá az elsőfokú bíróságnak azt az álláspontját, amely a bv. intézeti előterjesztésben foglaltakra, a fogvatartott által a melegvíz hiányára, a zárka elégtelen megvilágítására, és a rovarokkal való fertőzöttségére, illetőleg az elégtelen tisztálkodási lehetőségekre alapított sérelmek vonatkozásában a kártalanítás iránti kérelmet megalapozatlannak találta. Azt is megállapította, hogy helytállóan rendelkezett az elsőfokú bíróság, amikor a fogvatartott kártalanítási igényét a kártalanítás megállapítása, illetve a kérelemnek az érintett időszakra vonatkozóan történt érdemi vizsgálat nélküli elutasítását meghaladóan egyéb törvényes útra utasította. Egyben megerősítette, hogy helytálló az elsőfokú bíróságnak az indítványozó részére megítélt kártalanítási összeg átutalására vonatkozó rendelkezése is, ezért az indítványozó mint elítélt fellebbezését alaptalannak találta és azt helyes indokaira tekintettel mindenben helybenhagyta.
- [5] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoport 4.Bv.1368/2020/13. számú végzése, valamint a Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.1361/2020/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással kérte. Továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben a Bv. tv. 10/A. § (1) és (3) bekezdése, 10/B. § (5) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontja, 50. § (1) bekezdés f) pont fb) alpontja, valamint a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 121. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikke, valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, E cikk (3) bekezdése, Q cikk (2) és (3) bekezdései, T cikk (3) bekezdése, 25. cikk (3) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) és (2) bekezdései, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére hivatkozással kérte.
- [6] Az indítványozó egyrészt a Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdése, továbbá az IM rendelet 121. § (1) és (2) bekezdései rendelkezéseinek az alaptörvény-ellenességét állítja a mozgástér és az élettér fogalmainak változásával és ezek számítási módjával összefüggésben, ezzel kapcsolatban hivatkozva az EJB gyakorlatára, az Egyezmény 3. cikkére és a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatra, az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, az E cikk (3) bekezdése, továbbá a Q cikk (2) és (3) bekezdései, továbbá a II. cikk, a IV. cikk (4) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állítva. A saját ügyében megállapított kártalanítás mértékét vitatva, kérte a Bv. tv. 10/A. § (3) bekezdése megsemmisítését az Alaptörvény E cikk (1), (2) és (3) bekezdései, továbbá a Q cikk (2) és (3) bekezdései, továbbá a III. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése a XV. cikk (2) és XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint az Egyezmény 3. cikke sérelmét állítva. Előadta, hogy ügyében, mivel nem rendelkezett bankszámlával, az általa megjelölt és kért testvére bankszámlája helyett a bv. intézet által kezelt letéti számlára történt a kártalanítás megfizetése, ezzel összefüggésben kérte a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pont aa) és ab) alpontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását, mivel nézete szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XIII. cikke (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát.
- [7] Az indítványozó a Bv. tv. 50. § (1) bekezdés f) pontjának fb) alpontját azért vélte alaptörvény-ellenesnek, mivel az nem biztosítja a felülvizsgálat lehetőségét a büntetés-végrehajtási bíró ügydöntő határozatai ellen, ezért a kifogásolt rendelkezést az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése, továbbá a T cikk (3) bekezdése, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére hivatkozással állította.
- [8] Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a bíróságok az eljárások során nem vizsgálták a felróhatóságának a kérdését a fogvatartási körülményeire vonatkozó adatai megismerését

illetően, továbbá a büntetés-végrehajtási intézeti adatok egyoldalú elfogadása és értékelése az eljárás során nézete szerint sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá mivel annak hiányát nem indokolta, sérti a XXIV. cikk (1) bekezdése második mondata szerinti indokolási kötelezettséget. Álláspontja szerint azzal, hogy a fogvatartási körülményeit a büntetés-végrehajtási intézet egyoldalú adatközlése alapján állapították meg, és nem volt lehetősége az adatok esetleges ellenőrzésére, sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőséghez, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joga, ezért a kifogásolt bírósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [9] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján jelen ügyben tanácsban járt 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.
- [10] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítvánnyal szemben támasztott törvényi követelményeknek. Erre nézve a következőket állapította meg.
- [11] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint a 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszát közvetlenül az Alkotmánybíróságnak küldte meg, azt 2020. október 7-én adta postára, melyet az Alkotmánybíróság megküldött a bíróságnak. A bíróság kézbesítési íve szerint az indítványozó az eljárást lezáró végzést 2020. szeptember 2-án vette át, így alkotmányjogi panaszát – az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján – határidőben terjesztette elő.
- [12] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján a Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.1361/2020/2. végzése alkotmányossági vizsgálatát kérte, amely az ügy érdemében hozott, jogorvoslattal nem támadható döntése, mivel ellene fellebbezésnek nincs helye.
- [13] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és az egyedi ügyben való érintettsége megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben – elítéltként – kártalanítás megállapítása iránti kérelme alapján indult eljárásban vett részt. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt további feltételeket kimeríti-e.
- [15] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott Bv. tv. 10/A. §-át és a 10/B. §-át a börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény 23. § 1–2. pontja, illetve utóbbi annak 3. pontja 2021. január elsejével hatályon kívül helyezte. Ugyanakkor az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának önmagában a támadott rendelkezés hatályon kívül helyezése nem akadály.
- [16] Az indítványozó a Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdését, valamint az IM rendelet 121. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességét az Egyezmény 3. cikke sérelmére hivatkozással is állította. Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata) a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Mivel az indítványozó nem tartozik a fentiek közé, a nem a jogosulttól származó, jogszabály nemzetközi egyezménybe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság szintén visszautasította [Abtv. 55. § (4) bekezdés *b*) pont].
- [17] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha a megjelölt jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került, és annak révén következett be az alaptörvény-ellenesség. A tárgyi ügyben

- megállapítható, hogy a Bv. tv. 10/B. § (5) bekezdés a) pontjának *ab*) alpontja az 50. § (1) bekezdés *f*) pontjának *fb*) alpontja nem került alkalmazásra, így az az alkotmányjogi panaszban felhozott érvek alapján érdemben nem vizsgálható {3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy a kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek csak részben tesz eleget. Annak ugyanis tartalmaznia kell: 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 Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.1361/202062. számú végzését); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [19] Az Alkotmánybíróság az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések folytán sérülni vélt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben utal következetes gyakorlatára, miszerint az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdésével kapcsolatban az Abtv. 32. § (2) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, ilyen indítvány előterjesztésére tehát nem jogosult. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésére, pedig önmagában nem lehet hivatkozni alkotmányjogi panaszban, mivel az nem foglal magában Alaptörvényben biztosított jogot, csakúgy mint az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése {lásd például: 3296/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [24]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló panaszindítvány az Alaptörvény III. cikkére, XIII. cikk (1) bekezdésére XV. cikkének sérelmére vonatkozóan alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást nem tartalmazott. Így az indítvány ebben a tekintetben sem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben fennálló törvényi követelménynek, ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján érdemi vizsgálatnak nincs helye. 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]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti panasz befogadhatóságát a fentiek szerint részben vizsgálta.
- [22] Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nem felel meg a határozott kérelem követelményének az indítványnak azon része sem, amely a másodfokú döntés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel állítja. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ugyanis kifejezetten a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, míg az indítvány erre vonatkozó érvelést 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]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében az alapjogi sérelemre vonatkozó, alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást az Alaptörvény XV. cikke tekintetében nem adott elő, így nem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi követelménynek. 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]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy hatáskörébe kizárólag a bírói döntéseknek az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. 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 {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadott kifogásai valójában az másodfokú bíróság bizonyíték-értékelési és bizonyíték-mérlegelési tevékenységét támadják. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető tehát a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálata eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, hogy az eljáró bíróságok a konkrét ügyben helytállóan értékelték-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, így tehát tartózkodik attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó bizonyíték- és tényértékelési kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]}.

- [25] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panasa sem a sérelmezett döntésekkel, sem a támadott jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban nem teljesítette az Abtv. A fent megjelölt befogadhatósági feltételeit. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*), *c*), *h*) és *f*) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2021. május 11.

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/1709/2020.



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

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

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