



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

18/2015. (VI. 15.) AB határozat	az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról	822
20/2015. (VI. 16.) AB határozat	az adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásokkal kapcsolatos alkotmányos követelményről és bírói kezdeményezés elutasításáról	834
21/2015. (VI. 18.) AB határozat	a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 2013. március 1. és 2013. december 31. között hatályos 62. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és folyamatban lévő perben történő alkalmazásának kizárásáról	840
22/2015. (VI. 18.) AB határozat	a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és bírói kezdeményezések elutasításáról	844
19/2015. (VI. 15.) AB határozat	a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.809/2013/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról	854
3110/2015. (VI. 23.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	862
3111/2015. (VI. 23.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	865
3112/2015. (VI. 23.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	873
3113/2015. (VI. 23.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	879
3114/2015. (VI. 23.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	883
3115/2015. (VI. 23.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	885
1002/2015. (VI. 15.) AB Tü. határozat	az Alkotmánybíróság öttagú tanácsainak összetételéről és a tanácsvezetők személyéről	888

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2015. (VI. 15.) AB HATÁROZATA

az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Sulyok Tamás* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Lenkovich Barnabás* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő 72.Pf.640.989/2013. számú, valamint a jogerősen még le nem zárt, azonos tárgyú ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék előtt 72.Pf.640.989/2013. számon kártérítés iránt folyamatban lévő ügyben az eljáró tanács a bírósági eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.
- [2] Az eljáró tanács indítványában az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 96. § (4) bekezdésének és ehhez kapcsolódóan 163/F. §-ának Alaptörvénybe ütközését állította. Miután az Eht. 163/F. §-át az Alkotmánybíróság 10/2014. (IV. 4.) AB határozatával megsemmisítette, az indítványozó a főtítkári megkeresést követően nyilatkozott, hogy erre a rendelkezésre nézve nem tartja fenn az indítványát.
- [3] Az Eht. indítvánnyal támadott rendelkezése a következőképpen szól: „A mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó-szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megszabott határértékek betartása esetén nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.”
- [4] Az indítványozó tanács álláspontja szerint az Eht. kifogásolt rendelkezése az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe, az I. cikk (3) bekezdésébe, a T) cikk (3) bekezdésébe és a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik.
- [5] Az I. cikk (3) bekezdéséből az indítvány azt a rendelkezést emeli ki az alapvető jogok korlátozásának általános szabályaként, hogy 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.

- [6] Az eljáró tanács a tulajdonhoz való jog sérelme állításának alátámasztására három korábbi alkotmánybírósági döntésből idéz. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tulajdonjog részjogosítványai [...] nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával [...], a tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.” [50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 984.] Mindemellett kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték vagy cél védelme vagy érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással. Az alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, vagy a törvényhozó a korlátozás során nem az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választotta ki.” [50/2007. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2007, 984.] A 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat Indokolásának [16] bekezdése leszögezi, hogy „[az] Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog valamely elemének a korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” A 3199/2013. (X. 31.) AB határozatból indítványa alátámasztásaként a tanács a következőket hívja fel: „[az] Alaptörvény a tulajdonhoz való jogot a Szabadság és felelősség cím alatt – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően – alapvető jogként határozza meg. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyve rendelkezik a tulajdonjogról, amely azonban nem a szűk értelemben vett »tulajdonjogot«, hanem az ennél tágabb értelmű »javak békés élvezetéhez« való jogot védi. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikk (1) bekezdése ehhez képest a következőket tartalmazza: »Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.«” (Indokolás [13])
- [7] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből ered a bírósághoz fordulás joga. E jogból az a kötelezettség hárul az államra, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson. [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353.] A bírósághoz fordulás jogánál fontos szempont – utal az indítvány egy korábbi alkotmánybírósági döntésre –, hogy megállapítható e jog sérelme akkor is, ha a jogi szabályozás ugyan biztosít bírói utat, de valójában nincs tere a bírói mérlegelésnek. A bírói mérlegelés törvényi szabályainak hiánya kiüresíti a bírósághoz fordulás jogát. A szabályozásnak megfelelő szempontot és mércét kell tartalmaznia, hogy a bíróság a döntés jogszerűségét ez alapján vizsgálhassa. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.]
- [8] Az eljáró tanács álláspontja szerint az Eht. kifogásolt szabálya azzal, hogy jogosnak tekinti a tulajdonjog korlátozását a megnevezett ágazati jogszabályokban meghatározott határértékek betartása esetére, aránytalanul szűkíti az Eht. hatálya alá tartozó létesítményeket működtető, illetve üzemeltető szolgáltatók mások zavarásától való tartózkodási kötelezettségét.
- [9] Az indítványozó tanács állítása szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon aránytalanul korlátozza a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak tulajdonhoz fűződő jogait azáltal, hogy a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által meghatározott határérték betartásától független zavarás esetére nem teszi lehetővé számukra sem a tulajdon-, sem pedig a birtokvédelmet, és a tulajdonosok ilyen ténybeli alapon kárigényt sem érvényesíthetnek. Az eljáró tanács véleménye szerint az Eht. kifogásolt rendelkezése annak kimondásával, hogy nem áll fenn a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) nevesített szükségtelen zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megkívánt határértékek betartása esetén, a tulajdonjogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértve aránytalanul korlátozza.
- [10] A kifejtettekre figyelemmel az eljáró tanács azt indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Eht. 96. § (4) bekezdését semmisítse meg.

II.

[11] Az Alkotmánybíróság által figyelembevett jogszabályi rendelkezések:

[12] 1. Az Alaptörvény rendelkezései:

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

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

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

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

[13] 2. Az Eht. támadott rendelkezése:

„96. § (4) A mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó-szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által meghatározott határértékek betartása esetén nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.”

III.

[14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt feltételeknek megfelel, mivel az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz.

IV.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e ítélt dolognak. Az Abtv. 31. § (1) bekezdés értelmében „[h]a alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.” Az Alkotmánybíróság az Eht. 95. § (1)–(3) bekezdései és a 96. § (2) bekezdésének alkotmányosságát a régi Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdései, a 9. § (1)–(2) bekezdései és a 13. § (1)–(2) bekezdései szempontjából a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában már vizsgálta. Az Eht. akkor hatályban volt 96. § (2) bekezdése ugyanúgy

a szükségtelen zavarásnak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: régi Ptk.) szabályozott kérdéskörére tartalmazott szabályt, mint a jelen indítványban kifogásolt tartalmú Eht. 96. § (4) bekezdése. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített Eht. 96. § (2) bekezdés így szólt: „[a]z elektronikus hírközlési létesítményt az ingatlanon úgy kell elhelyezni, hogy a szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jogaik gyakorlásában ne, vagy az adott körülmények által lehetővé tett legkisebb mértékben zavarja, ebben az esetben a létesítmény elhelyezése és működtetése nem minősül a [rég]i Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.” Az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezés tehát teljesen eltérő tartalommal, nem határértékekre utalva állapította meg azt, hogy mi nem minősül szükségtelen zavarásnak, mint a jelen indítvánnyal támadott Eht. 96. § (4) bekezdése. Mindemellett az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelen ügyet nem a korábbi Alkotmány, hanem az Alaptörvény rendelkezései alapján bírálta el.

- [16] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány tárgya nem minősül ítélt dolognak, ezért az indítvány által felvetett alkotmányossági kérdéseket érdemben vizsgálta.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően a tulajdonhoz való jogra vonatkozó érveket vizsgálta. E körben az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kellett vizsgálni, hogy a tulajdonjog részjogosítványainak tekintendő birtokvédelem, illetve a szomszédjogok az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alá esnek-e.
- [18] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott döntéseinek hivatkozhatóságával kapcsolatban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útja, az alkotmányjog szabályszerűségei szükségképpen hatással vannak az Alaptörvény értelmezésére is. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indokolásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” (Indokolás [32]–[34])
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tulajdonhoz való jog szabályait a régi Alkotmány és az Alaptörvény lényegében egyező módon tartalmazza, ezért az ebben a tárgykörben hozott korábbi határozatai hivatkozhatók és idézhetők.
- [20] 2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdoni alapjogvédelem kiterjed a tulajdoni részjogosítványokra és azok gyakorolhatóságára is, és csak az Alaptörvény erre vonatkozó szabálya szerint korlátozhatóak.
- [21] Így az Alkotmánybíróság a 1256/H/1996. számú határozatában kifejtette, hogy „[a] használati, a birtoklási és a rendelkezési jog a tulajdonjog tartalmát adó, a tulajdonhoz tartozó részjogosítványok, amelyek a dolog feletti hatalmat és a dolog élvezetét jelentik. Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel a 7/1991. (II. 28.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása »csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan«. (ABH 1991, 26.) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben arra is felhívta a figyelmet, hogy a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1992, 382.]” (ABH 1996, 796.)
- [22] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] kényszerbérlet a tulajdonjog sajátos korlátozása. A kényszerbérlettel terhelt ingatlanok esetében nem »államosítással«, avagy a kisajátítással megvalósuló tulajdon elvonás

történt, hanem a tulajdoni részjogosítványok gyakorolhatóságának jelentős korlátozása. A tulajdon azonban nem veszítette el a funkcióját, a tulajdonos megtartotta azt, tulajdonjogának fennállta később megnyitotta az utat ahhoz, hogy a tulajdonjog gyakorlásának a terjedelmét a törvényhozó az alkotmányos követelmények szerint bővítse. Az Alkotmánybíróság szerint súlyos tulajdonjogi korlátozás történt, de nem olyan tulajdon elvonás, amely a kisajátítással esnék egy tekintet alá, így az Alkotmányból nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy a kényszerbérletek esetében a tulajdonosoknak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítást nyújtson. A kényszerbérlettel terhelt ingatlanok tulajdonosainak kártalanítása tekintetében a törvényhozónak több alkotmányos módozat választására is lehetősége adódik.” [25/2006. (VI. 15.) AB. határozat, ABH 2006, 368.]

- [23] Ebből a döntésből és a korábbi Alkotmány 13. §-ára vonatkozó gyakorlat [23/2000. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2000, 134, 136.; 772/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 858, 861–862.; 27/2004. (VII. 7.) AB határozat, 2004, 877, 882.; 1423/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 3321–3322.] folytatásának tekinthető alkotmánybírósági gyakorlatból is az vezethető le, hogy a birtokvédelem és a szomszédjogok, illetve ezek érvényesíthetősége az Alaptörvény XIII. cikkén alapuló tulajdoni védelmet élveznek.
- [24] 2.3. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott rendelkezésben szereplő korlátozás közérdekűnek és arányosnak tekinthető-e.
- [25] Ahogyan azt az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában megállapította, „[a] tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell venni azonban az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül a magánérdek áll előtérben, közvetetten a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általános-ságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelés jogkörében hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. § (2) alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 529.]
- [26] Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a korábbi Alkotmány 13. §-ával kapcsolatban a következőket állapította meg: „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (ABH 1993, 373, 379.) Ugyan-ebben a határozatában azt is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés volta-képpen tere a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.” (ABH 1993, 373, 381–382.) A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálatának ezért arra kell kiterjednie, hogy megfelelően indokolt-e, alátámasztott-e a közérdekre való hivatkozás.
- [27] A támadott rendelkezés törvényjavaslatának indokolása szerint „[a] kiegészítés az új mobil hírközlési antennák telepítésének és a meglévő szerkezetek bővítésének jogi keretrendszerét pontosítja a közérdeknek megfelelően, ezzel is elősegítve a magyar háztartások és polgárok rendelkezésére álló, minőségi, vezeték nélküli szélessávú hozzáférés sebességét és kapacitását növelő fejlesztéseket, összhangban többek között az Európai Bizottság »Európa 2020« és »Az Európai Digitális menetrend« című stratégiáinak célkitűzéseivel, valamint az Európai Parlament és Tanács egy többéves rádiósprektum-politikai program létrehozásáról szóló 243/2012/EU határozat

(RSPP határozat) stratégiai célkitűzéseivel, továbbá a magyar Kormánynek a »Digitális Megújulás Cselekvési Terv«-ben megfogalmazott és egyéb, az információs társadalom nyújtotta előnyökkel és az infokommunikációs technológiák eredményeinek hasznosításával kapcsolatos célkitűzéseivel.”

- [28] Annak a kérdésnek a megválaszolásánál, hogy a kifogásolt szabályozást igazolja-e közérdek, az Alkotmánybíróság az Eht. egészét, de különösen a törvény céljait és alapelveit is figyelembe vette.
- [29] A törvény preambuluma szerint „[a]z Országgyűlés az információs társadalom elektronikus hírközlési infrastruktúrájának továbbfejlesztése, a fogyasztók megbízható, biztonságos, megfelelő minőségű és lehető legalacsonyabb díjú elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal való ellátása érdekében, az elektronikus hírközlési piacon a hatékony, az alkalmazott technológiától független verseny biztosítása” érdekében alkotta a törvényt. Az Eht. 2. §-a tételesen is megjelöli a törvény megalkotásának céljait és alapelveit. Ezek közül kiemelés érdemelnek a vizsgált szabályozás szempontjából az alábbiak: [E törvény céljai és alapelvei:] „a fogyasztók érdekeinek védelme az elektronikus hírközlési piac valamennyi szereplőjével fenntartott kapcsolataikban, így különösen annak biztosítása, hogy a fogyasztók rendelkezésére álljanak azok az elektronikus hírközlési szolgáltatások, amelyek ahhoz szükségesek, hogy – a jogosultságok függvényében – hozzájuthassanak valamennyi, az elektronikus hírközlési eszközökön elérhető információhoz és terjeszthessék azokat, illetőleg a szolgáltatók által továbbított médiatartalomhoz, továbbá használhassák az általuk választott alkalmazásokat és szolgáltatásokat” [2. § *ba*) alpont], „az elektronikus hírközlő hálózatok, elektronikus hírközlési szolgáltatók, illetve szolgáltatások között szabadon választhassanak, és dönthessenek, hogy mely hálózatot, illetve szolgáltatást kívánják igénybe venni” [2. § *bb*) alpont], „más fogyasztókkal elektronikus hírközlés útján kapcsolatot létesíthessenek, függetlenül attól, hogy azon fogyasztók ugyanazon vagy más szolgáltatóval állnak szerződéses kapcsolatban” [2. § *bc*) alpont], „szolgáltatótól függetlenül szabadon választhassanak az általuk igénybevett szolgáltatók, szolgáltatások között” [2. § *bd*) alpont], „a társadalom egésze érdekében meghatározott magas szintű és hatékony elektronikus hírközlési szolgáltatások egyetemes biztosítása” [2. § *c*) pont], „az azonos földrajzi térséghez tartozó fogyasztók és meghatározott társadalmi csoportok, különösen a fogyatékos személyek az időskorú és szociális szempontból rászoruló felhasználók igényeinek fokozott figyelembevételével, különös tekintettel arra, hogy e személyek elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférést könnyítő végberendezéseket biztosítsanak, valamint, hogy a választék, az ár és a minőség tekintetében a lehető legnagyobb előnyökhöz jussanak” [2. § *d*) pont], „az egységesülő elektronikus hírközlési piacokon, ideértve a tartalom továbbítását is, a versenyt torzító vagy korlátozó akadályok, különösen a különböző földrajzi térségekben speciálisan jellemző, illetve jelentkező akadályok felszámolása, és a hatékony verseny továbbfejlesztésének elősegítése” [2. § *e*) pont], „környezetvédelmi követelmények érvényesítése az elektronikus hírközléssel összefüggésben” [2. § *j*) pont], „a kulturális, tudományos és társadalmi értékek közvetítésének elősegítése a műsorterjesztés, mint elektronikus hírközlési szolgáltatás megfelelő szabályozása útján, így különösen a közszolgálati rádió- és televízió műsorok elérhetőségének biztosítása, valamint e szolgáltatások minőségével és folyamatos elérhetőségével kapcsolatos alapvető közszolgálati feladatok meghatározása” [2. § *k*) pont], „a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok egységének és biztonságának a fenntartása” [2. § *l*) pont], „az elektronikus hírközlési szolgáltatásoknak Magyarország nemzetközi szerződéseivel összhangban levő szabad forgalmának biztosítása és Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése, ideértve a határokon átnyúló szolgáltatások biztosítását az elérhető legalacsonyabb áron” [2. § *o*) pont], „a magyar elektronikus hírközlési piacok integrációja az Európai Közösség egységesülő elektronikus hírközlési piacaiba, különös tekintettel a transz-európai hálózatok létrehozására és fejlesztésére, valamint az összeurópai szolgáltatások együttműködési képességének, valamint a végponttól végpontig történő kapcsolatépítések ösztönzésére” [2. § *p*) pont].
- [30] A közérdek vizsgálatánál az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá az elektronikus hírközlésnek az Európai Unió és Magyarország életében játszott fontos szerepét is, ezért külön számításba vette a mobiltelefonok használatát. A mobiltelefonok jelentőségét tükrözik a Központi Statisztikai hivatal által 2014. szeptemberében közzétett adatok, amelyek szerint 2013-ban az Európai Unió országaiiban átlagosan 100 állampolgárra 125 mobiltelefon-előfizetés jutott (az Európai Unió fejlettebb országaiiban általában az átlag felett volt az adat, így például Finnországban közel 180). Hazánkban szintén 100 főre vetítve a mobiltelefon-előfizetés adata 116, míg a készülékek száma 96. Ezzel szemben 2 991 000 vezetékes telefonfővonal működött, azaz az ország lakosságának mintegy 30%-a rendelkezik vezetékes telefontal. (<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/tavkint/tavkint13.pdf>)
- [31] Fenti adatok, továbbá az Eht.-ban megfogalmazott célok és alapelvek alátámasztják, hogy az Eht. – és ezen belül a kifogásolt rendelkezés – a köz érdekét szolgálja. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a törvény nem ál-

talánosságban és elvontan határozza meg a korlátozásokat szükségessé tevő közérdeket, hanem taxatív módon és meggyőzően tartalmazza a közérdek fennállását megalapozó egyes konkrét célokat és alapelveket.

- [32] Elektronikus hírközlési és mobil rádiótelefon szolgáltatások nyújtása antennák, antennatartó-szerkezetek és az ezekhez tartozó műtárgyak létesítése és működtetése nélkül lehetetlen, azok az elektronikus hírközlési és mobiltelefon rendszerek szükségképpen tartozékai, elengedhetetlen elemei, ilyenek nélkül a rendszer működésképtelen lenne. Ez a tény az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megalapozhatja a támadott rendelkezésben foglalt korlátozás szükségességét. A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy az Eht. 96. § (4) bekezdésében foglalt tulajdoni korlátozás közérdekből történt.
- [33] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint azonban a közérdekből történő tulajdonkorlátozás is csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.
- [34] A közérdekű tulajdonkorlátozás arányosságát vizsgálva az Alkotmánybíróság a régi Ptk. rendelkezéseit vette figyelembe. A régi Ptk. 100. §-a értelmében „a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédjait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.” Ezt a rendelkezést a szomszédjog általános szabályának is szokás nevezni.
- [35] A szükségtelen zavarás fogalmát sem a Ptk, sem a régi Ptk. nem definiálja, ezért a rendes bíróságok ki is alakították a lényegében egységes ítélkezési gyakorlat elveit az ilyen ügyekben. Így kimondták, hogy „[a] mobiltelefon-átjátszó torony elhelyezéséből és működéséből eredően a szomszédos lakóingatlanok zavarásának szükségességét a hírközlési szolgáltatásban megnyilvánuló közcélúság és közérdek önmagában nem igazolja. A szükségtelen zavarás olyan jogellenes magatartás, mely kárkövetkezmény esetén a kártérítési felelősséget megalapozza. A kárfelelősség alól a mobiltelefon-átjátszó üzemeltetője akkor mentheti ki magát, ha bizonyítja, hogy az antennatorony létesítésére kizárólag az adott helyen volt lehetőség.” (BDT2012. 2632)
- [36] Figyelemre méltó részletezettséggel és igényességgel elemzi és értékeli a „szükségtelen zavarás” problematikát a Szegedi Ítélet tábla egyik ítélete: „[a] felperesek kártérítési igényét a Ptk. 100. §-a és a Ptk. 339. § (1) bekezdése által meghatározott feltételek vizsgálatával kellett elbírálni. Ez alapján a felpereseknek azt kellett bizonyítaniuk, hogy őket, mint ingatlanszomszédokat az alperes a bázisállomás létesítésével szükségtelenül zavarta, és ezzel okozati összefüggésben az ingatlanuk használati, illetve forgalmi értékének csökkenése folytán káruk keletkezett. A Ptk. 100. §-ának alkalmazása során a tulajdonos és mások érdekeinek az összemérésére és egyeztetésére van szükség, melynek során a szükségképpen ellentétes érdekek kiegyenlítése mentén húzható meg a tulajdonos használati jogának korlátja. Ennek meghatározása az egyes esetek összes körülményeinek mérlegelése alapján történhet, és elsősorban a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékű józan, emberi előrelátás mellett számítható, a nyugodt magánéletbe »behatoló zavarást« a szomszéd részéről mindenkinek el kell viselnie. A túrésai küszöb esetenként eltérő lehet a zavarás jellegétől, a lakókörnyezet sajátosságaitól és a technikai fejlődés adott állásától függően. A »szükséges« – vagyis az ésszerű túrésai határon belüli-, illetőleg a »szükségtelen« – e túrésai határon kívüli – zavarás tényét az érintettek jogos érdekeinek összemérése eredményeként lehet megítélni. A szembenálló érdekek mérlegelése nyomán kialakított érdekegyensúly az a támpont, amelyhez képest a zavarás szükségessége vagy szükségtelensége megállapítható, és amelynek segítségével meghatározható, hogy mi a zavarásnak az a mértéke, amelyet a sérelmet szenvedett még tűrni tartozik.

A zavarás önmagában nem minősül szükségtelennel, nem minden zavarásnak van jogi következménye. Ugyanakkor a szükségtelenséget a közcélúság, a közérdek önmagában nem igazolja. A perbelihez hasonló bázisállomások építése, üzemeltetése országos jelenség. Bár a települések nagysága, beépítettsége, az ingatlanok jellemzői tekintetében vannak egyéni különbségek, a lényegi kérdés az, hogy a lakóingatlanok közvetlen közelében elhelyezett bázisállomás, átjátszó létesítése, üzemeltetése sérti-e a tulajdonosoknak az ingatlanuk zavartalan, a meglévő környezeti adottságok használatához fűződő érdekét olyan mértékben, hogy az általános túrésai küszöböt meghaladja. A közzétett bírói döntések a túrésai küszöböt meghaladó szükségtelen zavarásnéként értékelik a mobil átjátszó telepítésénél a tájidegen létesítmény látványát, az intimitás-vesztést, továbbá a sugárzás káros hatásaitól való félelemmel együtt járó ellenérzést. A mérlegeléshez tartozik más oldalról, hogy az alperes, mint üzemeltető, társadalmilag széles körben igényelt, hasznos szolgáltatást nyújt, a kommunikáció terén közcélú, közérdekű tevékenységet fejt ki. Ugyanakkor azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a közszolgáltatási tevékenységét piaci, üzleti alapon, nyereségorientált módon, versenyhelyzetben fejt ki. Üzletszerű tevékenységének kockázatát a piaci szereplőnek magának kell viselnie, ideértve különösen a tevékenységének

költségvonzatát is. A meghatározóan saját érdekében cselekvő károkozó az ebből eredő vagyoni hátrányt nem háríthatja másokra.

A perbeli esetben a tájidegen látvány – amelynek hatása a kémény miatt korlátozott –, az intimitás vesztes és a sugárzás káros hatásaitól való félelem igazolt. A felpereseknek a legfontosabb vagyontárgyuk, lakásingatlanuk háborítatlan használatához fűződő hangsúlyos, másfelől az alperes üzlet-gazdasági tevékenysége folytatásához kapcsolódó érdekét mérlegelve összhatásában a tárgyalt zavarás szükségtelen, mert túllépi az ilyen lakóövezetben általános, ésszerűen számítható tűréshatárt, ennél fogva a kártérítési felelősség megállapításához szükséges jogellenes magatartás – a szükségtelen zavarás – ténye bizonyított. Az alperes érvelésével szemben a mobil átjátszók lakóingatlanok közvetlen közelébe való telepítésének tömeges támogatottsága nem igazolt. Az ezzel együtt járó használati és vagyoni érdeksérelem megítélésénél különbség lehet attól függően, hogy a használati korlátozással, vagyoni hátránnyal érintett, vagy adott településen ettől mentes helyen lakó személyek nyilatkoznak a tűrés határról, a zavarás szükségességéről, ebből azonban a mobil átjátszók (toronyok, bázisállomások) lakóépületek melletti építésének társadalmi támogatottsága nem következik.” (Szegedi Ítéletábra Pf. IV.20.399/2013/5.)

- [37] A vonatkozó bírói gyakorlat a tekintetben is egységes, és következetes volt, hogy a régi Ptk. 100. §-ának alkalmazásakor a közigazgatási szabályokban előírt követelményrendszer csak a hatósági eljárásban irányadó, a bíróságot nem köti, a tulajdongyakorlás követelményszintjét a bíróság a közigazgatási szabályoktól eltérően is megállapíthatja. A közigazgatási szabályok sokszor engedélyeztetést is előírnak valamely tevékenység gyakorlásához. A bírói gyakorlat hangsúlyozta, adott esetben az engedély megadása nem zárja ki a jogellenes joggyakorlás megállapítását. (P.törv.I.20.444/1988. Bírósági Határozatok 1988. évi 2. szám, 32.; Legfelsőbb Bíróság Pf.20.875/1992. Bírósági Határozatok 1993. évi 3. szám, 161.)
- [38] A bíróságok szervezetéről és igazgatásról szóló 2011. évi CLXI. törvény 31. §-ából következően a bírói gyakorlat egységesítésének az elvi bírósági határozat (a továbbiakban: EBH) és az elvi bírósági döntés (a továbbiakban: EBD) az elsődleges eszköze. Mutatja a probléma összetettségét és bonyolultságát az, hogy a mobil-átjátszótoronyokkal kapcsolatos szomszédjogi perek gyakorlatának egységesítése céljából mind EBH, mind pedig EBD közzétételre került.
- [39] Így a Legfelsőbb Bíróság EBH 2006.1399 szám alatt közzétett elvi határozatában kimondta, hogy „[a] tulajdonjog társadalmi rendeltetésének megfelelő gyakorlásával a közérdekű építmények létesítésével bizonyos fokú zavarás – sok esetben elkerülhetetlenül – együtt jár. A zavarás azonban önmagában nem minősül szükségtelennek. Kártérítésre pedig csak a szükségtelen zavarás ad alapot. A bíróságnak a zavarás mértékének elbírálása körében a felpereseknek az ingatlanok zavartalan, a már meglévő környezeti adottságok védelmét is biztosító használatához fűződő érdekét és a II. r. alperesnek a mobilhálózat kiépítéséhez fűződő gazdasági érdekét, valamint a telefonhálózat kiépítéséhez kapcsolódó közérdeket kellett egybevetnie. Ennek figyelembevételével az elsőfokú bíróság az ítélete indokolásában helytállóan határozta meg azokat a körülményeket, amelyekre tekintettel a zavarás szükségtelensége megállapítható. Ezt jelenti a kilátáselvonás, a beárnyékolás, az intimitás elvesztése, az adott környezetbe nem illő létesítmény látványa, és a szélhatás okozta állandósult zajhatás, amely körülményeket a felperesek bizonyítottak a perben. A rendelkezésre álló bizonyítékok Pp. [Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] 206. § -ának (1) bekezdése szerinti mérlegelésével a bíróság a jogerős ítéletében megalapozottan állapította meg, hogy a felperesek ingatlanjaiban a közelükben létesült építmény léte miatt értékcsökkenés következett be, amely a felperesek kára. A II. r. alperes által szubjektívnek tartott körülmények, a félelemmel együtt járó ellenérvés és az e körben kialakult közvélekedés is befolyásolja az ingatlanpiacon az ingatlan forgalmi értékét, ezért figyelembevételük nem mellőzhető. Az értékcsökkenés bekövetkezése és annak az antennatorony létesítésével való összefüggése bizonyított a perben. Mindezekre tekintettel a felperes a bizonyítási kötelezettségének eleget tett.” (Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteménye 2006/1.)
- [40] A Kúria elvi közzétételi tanácsa 2014 decemberében megerősítette az EBH alapján az ilyen perekben kialakult gyakorlatot és elvi bírósági döntésként tette közzé a Szegedi Ítéletábra Pf.I.20.493/2011. számú ítéletét (EBD 2014.P.13.). Ennek keretében – többek között – elvi éllel állapította meg, hogy „[a]z üdülő- és lakóingatlanok közvetlen közelében épített fémszerkezetű mobil-átjátszótorony több szempontból és jelentős mértékben zavarja a szomszédos ingatlanok használóit, amely zavarás az ésszerű tűrés határon kívül esik. A zavarás jogkövetkezményeként elégséges, arányos és méltányos, ha a birtoklásában zavart fél vagyoni kompenzációt kap; a jelentős költséggel megvalósuló közérdekű beruházás esetén túlzó, aránytalan és szükségtelen az építmény elbontása. Az értékcsökkenésben jelentkező kár nem szűkíthető le az ingatlan forgalmi értékének csökkenésé-

re. Az olyan ingatlan használati értéke, amelynek közvetlen közelében egy magas, fémszerkezetű mobil-átjátszótorony létesült – a zavarás ténye folytán – alacsonyabb, mint amelynek közelében ilyen nem épült, és a zavaró hatás nem érvényesül. A vagyoni hátrány akkor is beáll, ha egyéb tényezők miatt az ingatlanforgalom csekély, a forgalmi adatokkal nehezebben alátámasztható.”

- [41] Figyelemre méltó és a probléma egyik lehetséges megoldását tartalmazó megállapítása az ítéletnek a következő idézet: „[m]egjegyzésre érdemes, hogy a hatályba nem lépett 2009. évi CXX. törvény – egyfajta kockázati kártelepítést alkalmazva – kártalanítási kötelezettség bevezetését írta volna elő olyan esetben, amikor a tág értelemben vett szomszédos ingatlanon megvalósult építkezés – bár az érintettek eleget tettek az építésügyi, környezetvédelmi jogszabályokban előírt hatósági követelményeknek – jelentősebb kárt okozott, mert a szomszéd tulajdonában álló ingatlan értéke a megvalósult építkezés során csökkent. Az ilyen jogszerűnek elismert károkozás következményeként a javaslat – a kár arányos, méltányos megtérítéseként – kártalanítási kötelezettségről rendelkezett.” (Kézikönyv az új Polgári Törvénykönyvhöz, Complex Kiadó Kft. Budapest, 2009., 4:24. §, 385. oldal).
- [42] A régi Ptk. törvényjavaslatának indokolása is utal arra, hogy a szükségtelen zavarásra vonatkozó tilalom viszonylagos, és „az érdekek összeegyeztetésére, összemérésére van szükség a szakasz alkalmazása során.”
- [43] Fentiekhez képest az Eht. beadványban kifogásolt szabálya így rendelkezik: „[a] mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó-szerkezetek és az azokhoz kapcsolódó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megszabott határértékek betartása esetén nem minősül a [rég]i Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.”
- [44] Az arányosság vizsgálatakor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra is, hogy az Alaptörvény a tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezést követően, a XIII. cikk (1) bekezdés második mondatában kimondja azt is, hogy „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Ez a rendelkezés különösen a közérdekből történő tulajdonkorlátozásokat, a korábbiakhoz képest szélesebb körben megvalósuló korlátozás-tűrési eseteket alapozhatja meg. Jelen esetben a korlátozást a technikai fejlődés, konkrétan a helyi és körzeti televíziók digitális átállásának a kényszere, illetve a mobiltelefon-használat széleskörű elterjedése váltotta ki. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az Alaptörvény társadalmi felelősséget megállapító mondata az átjátszóantennák telepítőire és működtetőire is vonatkozik. Tőlük – mint nyereségorientált gazdálkodó szervezetektől – mindenképpen elvárható, hogy a kivétel nélkül, minden egyes telepítéssel szükségképpen együttjáró zavarás, – amennyiben az szomszédjog-sértésnek minősül – káros következményeit méltányos módon enyhítsék az érintettek számára.
- [45] Miközben maga a szabály is számol a zavarás bekövetkeztével, hiszen „bekövetkező zavarás”-t tartalmaz a norma, addig a szükségtelen zavarás fogalmát leszűkíti, amikor annak bekövetkeztéhez valamilyen határérték túllépését írja elő. Ezzel ugyanis ténylegesen kizárja a bíróság előtti igényérvényesítést az olyan esetekben, amikor a szükségtelen zavarás úgy valósul meg, hogy a határértékek túllépésére nem kerül sor. Ehhez képest a fentebb ismertetett bírói gyakorlat szerint számos más olyan körülmény is létezik a határértékek túllépésén túl, ami az ingatlan értékcsökkenéséhez vezethet, de ezekben az „egyéb” esetekben a támadott szabály teljesen kizárja az igényérvényesítés lehetőségét.
- [46] Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányosan elfogadható célt szolgáló rendelkezést a jogalkotó a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményező módon illesztette az Eht.-ba, és ezen keresztül a jogrendszerbe.
- [47] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eht. 96. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján azt megsemmisítette, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján pedig a megsemmisített rendelkezés a Fővárosi Törvényszék előtt 72.Pf.640.989/2013. számú, valamint az Abtv. 45. § (5) bekezdése szerint a jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben nem alkalmazható.
- [48] 3. Az indítványozó a támadott rendelkezés Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközésén túl állította a szabályozás I. cikk (3) bekezdésébe, a T) cikk (3) bekezdésébe és a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközését is. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján a fentiek szerint megállapította, a többi indítványelem vizsgálatától eltekintett.

[49] 4. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapszik.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [50] Egyetértve a többségi határozatban foglalt indokolással, ahhoz az alábbi kiegészítést fűzöm.
- [51] Az indítványozó a bírói kezdeményezésben hivatkozott a támadott jogszabálynak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bíróhoz fordulás jogának sérelmére is. Ezzel kapcsolatosan a következő kiegészítés megtételét tartom szükségesnek.
- [52] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alkotmánybíróság egyebek mellett a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában is foglalkozott a hatékony és érdemi bírósághoz fordulás jogával, és megállapította, hogy „[a] MOK által élvezett korlátlan diszkréció miatt a tagsági kérelmet elutasító döntés ellen bírói jogorvoslat értelmetlen: egyetlen jogszabályban sincs olyan szempont vagy mérce, amelynek alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatná. Ilyen jogi ürességben az a bíróság sem juthat el az ügy érdemi elbírálásához, amely – mint a magyar bíróságok – a méltányossági mérlegelés jogszerűségét is felülbírálja.” (ABH 1997, 280.)
- [53] Az Alkotmánybíróság a kérdéskörrel összefüggésben rámutatott a következőkre is: „[a]z Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a hatékony bírói jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek. [...] E határozatában az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutatott rá arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt bírói út megléte nem elegendő, az Alkotmány által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem attól függ, a bíróság mit vizsgálhat felül.” (8/2011. AB határozat, ABH 2011, 80, 81.)
- [54] A szükségtelen zavarás fennálltának, vagy fenn nem álltának a megállapítását a Ptk. is a bíróságokra bízta. A bíróságok ebben a szomszédjogi kérdésben széleskörű bizonyítás lefolytatását követően és általában igazságügyi szakértő igénybevételel döntöttek a konkrét eset összes körülményeinek a mérlegelése mellett. Az egyes esetek sokszínűségét, eltérőségét, bonyolultságát és összetettségét az is alátámasztja, hogy az egységes bírói gyakorlat megteremtése érdekében mind a Legfelsőbb Bíróságnak, mind pedig a Kúriának intézkednie kellett. A határozat indokolásában bemutatott bírósági döntések, az EBH és az EBD egyértelművé teszik, hogy a bírói gyakorlat milyen körülményeket tekintett olyannak, amelyek fennállása esetén megvalósul a szükségtelen zavarás, azaz a szomszédjogok sérelme bekövetkezik. Ilyenek a kilátáselvonás, a beárnyékolás, az intimitás elvesztése, az adott környezetbe nem illő létesítmény látványa, a szélhatás okozta állandósult zajhatás, a káros egészségügyi kihatástól való félelemmel együjtjáró ellenézés, a közvélekedés.

- [55] Ehhez képest a kifogásolt szabályozás a fenti körülmények bármelyikére való hivatkozást, azaz az állított szomszédjog-sértés jogcímeiként történő megjelölését teljesen feleslegessé és értelmetlenné teszi, hiszen a bíróság az állított jogsérelem vizsgálatánál el van zárva az ezek fennálltára, vagy fenn nem álltára irányuló bizonyítási eljárás lefolytatásától, és az ilyen jogcímeiken a jogsértés megállapításától. A szomszédjog sérelmének megállapítása iránti ügyekben kizárólag a közigazgatási jogszabályokban meghatározott határértékek túllépése esetén lehet hatékony bírói jogvédelemért folyamodni, az összes többi esetben nem.
- [56] Álláspontom szerint a tulajdonhoz való jog sérelme mellett a bírói út ilyen mértékű kiüresítése is megalapozza a támadott szabály megsemmisítését, ezért szükségesnek tartottam volna a többségi határozat indokolásában való szerepeltetését.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

- [57] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye

- [58] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással sem. A 10/2014. (IV. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben megfogalmazott aggályaimat jelen üggyel kapcsolatban is fenntartom, álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben előterjesztett indítványt az alábbi indokok miatt el kellett volna utasítania.
- [59] 1. A tulajdonhoz való jogot vizsgáló 64/1993. (XII. 22.) AB határozat kimondta, hogy a tulajdonvédelem köre „nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. [...] Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. [...] A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. [...] De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlantulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól [...]”. (ABH 1993, 373, 380–381.)
- [60] 2. A korábban hatályos Alkotmány 13. §-a értelmében „[a] Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” Ehhez képest az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ennél tartalmilag többről szól: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Az Alaptörvényhez fűzött indokolás ezzel összefüggésben akként fogalmaz, hogy az Alaptörvény „[e]lismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá.” Éppen ezt a társadalmi „többletkötöttséget” jeleníti meg nézetem szerint a határozatban vizsgált norma. A mobil átjátszóantennák elhelyezése és működtetése, mint azt a többségi határozat is elismeri, közérdek. Az Eht. vizsgált 96. § (4) bekezdése pedig – összhangban az idézett 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban írtakkal – azt juttatja kifejezésre, hogy az antenna által okozott zavarás – éppen azért, mert arra egyértelműen a „köz érdekében” került

sor – a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által meghatározott határértékek betartása esetén nem minősül „szükségtelen zavarásnak”, azt az érintettek (a környező ingatlanok tulajdonosai) túrni kötelesek. Ez a többlet-túrési kötelezettségük úgy is felfogható, mint ami a technikai fejlesztés (szolgáltatás bővítés) általuk is elérhető előnyeit kompenzálja.

- [61] 3. Szükségesnek tartom megemlíteni azt is, hogy a határozat a vizsgált problémát a 42/2006. (X. 5.) AB határozat relációjában nem elemzi. A határozat ugyan említésre kerül a tulajdonhoz való jog és a közérdek vonatkozásában, ugyanakkor a határozat nem tematizálja, hogy a 42/2006. (X. 5.) AB határozattal egy hasonló szabály már megsemmisítésre került [ld. Eht. akkor hatályos 96. § (2) bekezdése], és kifejezetten e helyett alkotta a törvényhozó a most vizsgált szabályt.
- [62] 4. Úgy vélem továbbá, hogy a többségi határozat adós maradt a polgári bírói gyakorlat által kimunkált, ún. „jogágazati jogellenesség” doktrínájának [ld. 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről „37. § (2) Az építésügyi hatóság engedélye az építési munkával kapcsolatos polgári jogi igényt nem dönt el.”], illetve a polgári jogi kárfelelősségi szabályok behatóbb elemzésével. Az Eht. vizsgált rendelkezése – helyes értelmezés szerint – sem a kártérítés, sem pedig a kártalanítás kizártságáról közvetlenül nem rendelkezik, e rendelkezés ugyanis nem kárfelelősségi szabály. Az Eht. 96. § (4) bekezdéséből pusztán az következik, hogy mivel a zavarás a jogszabály kifejezett előírása alapján nem minősül szükségtelennek, így a régi Ptk. 100. §-a (Ptk. 5:23. §) alapján ún. tulajdonjog háborítatlansága iránti per nem indítható. Azonban ez nem feltétlenül zárja ki a kártérítési/kártalanítási igénynek a régi Ptk. 100. §-ra (Ptk. 5:23. §-ra) hivatkozás nélküli, önmagában történő érvényesítését. Ez tehát azt jelenti, hogy ha a szomszédos ingatlanban mégis kár (pl. értékcsökkenés) következik be, akkor a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által meghatározott határértékek betartása esetében (a jogellenesség hiánya miatt) kártalanítási, míg a határértékek túllépése esetében (amikor a jogellenesség is fennáll) kártérítési igény érvényesíthető. (Rá kívánok mutatni arra is, hogy a Ptk. 6:520. §-a a határérték alatti – tehát jogos – károkozás esetében kifejezett rendelkezéssel is megnyitja a kártalanítás lehetőségét.) A kártérítés vagy kártalanítás kérdései azonban a polgári jogba és a polgári bíróságokra tartoznak.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

- [63] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 8.

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/576/2014.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 81. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2015. (VI. 16.) AB HATÁROZATA

az adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásokkal kapcsolatos alkotmányos követelményről és bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból megállapítja: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a 9/2013. (III. 6.) AB határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény azokban az adóhatósági és adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásokban is alkalmazandó, amelyek olyan személy mögöttes felelősségét érintik, aki az adóhatósági eljárás megindításakor már nincs a mögöttes felelősségét megalapozó jogviszonyban az adótartozásért elsődlegesen felelős szervezettel.

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 6. § (2) bekezdése és 136. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.27.012/2015. számon folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírójának – az előtte 8.K.27.012/2015. szám alatt folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és (3) bekezdés *a*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. A bírói kezdeményezés elsődlegesen arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 6. § (2) bekezdése és 136. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg ezeket a rendelkezéseket, illetve zárja ki azok alkalmazhatóságát az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.27.012/2015. számon folyamatban levő ügyben. A másodlagos indítványi kérelem arra irányult, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság állapítsa meg azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek alapján – figyelemmel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére és XXVIII. cikk (7) bekezdésére – „a betéti társaság beltagjának a tagsági jogviszonya megszűnését követően lefolytatott adóellenőrzés során hozott határozat olyan érdemi határozatnak minősül, melyre tekintettel az adó megfizetésére köteles személy is adózónak minősül, ezáltal az alapügyben hozott határozattal szemben fellebbezési joggal élhet”.
- [2] 2. A bírói kezdeményezésre okot adó ügyben megállapított tényállás alapján az adóhatósággal szemben indult per felperese egy betéti társaság beltagja volt 1996. december 20-tól 2012. január 31-ig. A társaság kültagja a felperes korábbi házastársa volt, a felperes beltagi jogviszonya házasságuk felbontásáig tartott. A felperes tagsági jogviszonyának megszűnését követően a gazdasági társasággal szemben az adóhatóság a 2009. január 1-jétől 2010. december 31-ig tartó időszakra általános forgalmi adó adónemben bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott le, amelynek során a társaság iratai „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkeztek vissza az adóhatósághoz. Az elsőfokú adóhatóság becsléssel a társaság terhére 108 940 000 forint adóhiánynak minősülő adókülönbözetet állapított meg, 80 718 000 forint bírságot szabott ki és 27 738 000 forint késedelmi pótlékot számított fel. Az elsőfokú határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. Ezt

követően az adóhatóság végrehajtási eljárást folytatott le a társasággal szemben, amely eredménytelen volt, így a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Heves Megyei Adóigazgatósága a bírói kezdeményezésre okot adó ügy felperesét – a gazdasági társaság korábbi beltájaként – 217 920 268 Forint adótartozás megfizetésére kötelezte az Art. 35. § (2) bekezdésének *f*) pontja alapján. A felperes fellebbezése folytán a bírói kezdeményezésre okot adó ügy alperese, a NAV Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága Hatósági Főosztálya a felperessel szemben hozott elsőfokú határozatot az adótartozás összege vonatkozásában változtatta meg, és a felperest 217 420 268 Forint megfizetésére kötelezte. A felperes külön eljárásban kérelmet terjesztett elő az adóhatóságnál a gazdasági társasággal szemben hozott határozat kézbesítése és iratbetekintési joga gyakorlása érdekében, amelyet a Heves Megyei Adóigazgatóság Végrehajtási Osztálya végzéssel, érdemi vizsgálat nélkül elutasított.

- [3] A felperes – az adó megfizetésre kötelező határozattal szemben előterjesztett keresetében – arra hivatkozott, hogy a társasággal szembeni adóellenőrzési alapügyről őt az adóhatóság nem értesítette, ezért „nem is lehetett ráhatása az adóhiány és jogkövetkezményei jogalapjára és összezszerúságára”, így sérültek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt alapjogai. Nézete szerint az eljárás során alkalmazandóak a 9/2013. (III. 6.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalt alkotmányos követelmények. Amennyiben e követelmények érvényesíthetőségét az eljáró bíróság nem látja megalapozottnak, úgy másodlagos kérelmében kérte az eljáró bíróságot az eljárás felfüggesztésére és egyedi normakontroll eljárás kezdeményezésére, annak megállapítása iránt, hogy az Art. 6. § (2) bekezdése és 136. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenesek. A bírói kezdeményezésre okot adó eljárás során a felperes külön kérelmet terjesztett elő az adóhatóságnál az adózói jogállásának megállapítása érdekében, amelyre tekintettel a bírói kezdeményezést előterjesztő bíróság a per tárgyalását felfüggesztette. E kérelmet az első- és másodfokon eljáró adóhatóságok elutasították, majd a végzéssel szemben előterjesztett keresetlevelet a bíróság – idézés kibocsátása nélkül – elutasította, mivel az adózói jogállás megállapítása iránti kérelem nem minősül az ügy érdemében hozott döntésnek, ezért arról végzésben kell az adóhatóságnak döntenie, a végzéssel szembeni felülvizsgálat pedig az Art. 143. § (1) bekezdése alapján kizárt. E döntésre tekintettel az egyedi normakontroll kérelmet előterjesztő bíróság a per tárgyalásának felfüggesztését megszüntette.
- [4] A bírói kezdeményezés indokál az eljáró bíróság a következőket jelölte meg. A támadott Art.-beli normák alaptörvény-ellenesen korlátozzák az adó megfizetésére kötelezett személy jogorvoslathoz való jogát, mivel a megszűnt tagsági jogviszonyú tagnak nem adnak fellebbezési jogot a gazdasági társasággal szemben folytatott adóellenőrzési alapeljárásban. Amennyiben az adóellenőrzésre a tagsági jogviszony megszűnését követően kerül sor, „nincs már olyan kapcsolat a társaság és a mögöttesen felelős beltág között, amelyből adódóan a társaság képviselőjeként a társaságot megillető jogorvoslati jogot a beltág gyakorolhatja.” Tekintettel arra, hogy az Art. 6. § (1) és (2) bekezdésének együttes értelmezése alapján az Art. 136. § (1) bekezdésében foglalt fellebbezési joga az adó megfizetésére kötelezett személyt e körben nem illeti meg, ugyanakkor a társaság adótartozásának behajthatatlansága esetén mögöttes felelősként saját vagyonával felel, sérülnek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai.

II.

- [5] A bírói kezdeményezés elbírálása során az Alkotmánybíróság által figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők:
- [6] 1. Az Alaptörvényi rendelkezései:

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

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

[7] 2. Az Art. vonatkozó szabályai:

„6. § (1) Adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy e törvény írja elő.

[...]

(2) Nem minősül adózónak a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy [35. § (2) bek.]. A kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat.”

„35. § (2) Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető:

[...]

f) a gazdasági társaság, a közös név alatt működő polgári jogi társaság adótartozásáért a rájuk vonatkozó szabályok szerint a helyállni köteles tag, vezető tisztségviselő, illetve szervezet, a jogi személy felelősségvállalásával működő vállalkozó esetében a felelősségvállaló, továbbá az a személy, amely (aki) a vállalkozás kötelezettségeiért törvény alapján felel.”

„100. § (3) Az adózónak joga van az ellenőrzés során keletkezett iratokba betekinteni, a megállapításokkal kapcsolatban felvilágosítást kérni, azokra észrevételt tenni, bizonyítási indítványokat előterjeszteni, a jegyzőkönyvet megismerni, és a jegyzőkönyv átadását, kézbesítését követő 15 napon belül észrevételt tenni.”

„136. § (1) Az adózó az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

„143. § (1) Az adóhatóság másodfokú jogerős határozatát – a fizetési könnyítés engedélyezése tárgyában hozott, illetőleg az elsőfokú határozat megsemmisítését elrendelő határozat kivételével – a bíróság az adózó kérelmére jogszabálysértés esetén megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi, és ha szükséges, az adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. Az adóhatóság másodfokú végzésével szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.”

III.

[8] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt feltételeknek részben megfelel, mivel az eljárásban alkalmaznia kell a támadott normákat a bíróságnak, az eljárás felfüggesztése megtörtént és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz. Ugyanakkor az Alaptörvény és az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján az egyedi normakontroll kezdeményezés nem ad önálló alanyi jogot alkotmányos követelmény megállapításának indítványozására, így a másodlagos indítványi kérelem nem felel meg a törvényi feltételeknek.

IV.

[9] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

[10] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés ítélt dologra irányul-e. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra,

valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

- [11] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta az Art. 35. § (2) bekezdés *f*) pontja szerinti mögöttes felelőségi konstrukció egyik elemére vonatkozó, a gazdasági társaságok adótartozásáért helytállni köteles tag felelősségét szabályozó normának a jogállamiság-klauzulából, valamint a jogorvoslathoz való jogból eredő alkotmányos követelményeket. Bár a bírói kezdeményezés ugyancsak eme, az Art.-be foglalt, az adó megfizetésére vonatkozó intézmény alkotmányosságával áll összefüggésben, de nem a mögöttes felelősséget megalapozó norma [az Art. 35. § (2) bekezdés *f*) pontjának] alkotmányosságát vitatja, hanem az Art. 6. § (2) bekezdését és a 136. § (1) bekezdését, továbbá – a tulajdonhoz való jog tekintetében – eltérő alaptörvényi rendelkezés alapján történő felülvizsgálatot is kér. Ebből következően az Alkotmánybíróság az ügyben nem állapított meg ítélt dolgot, ugyanakkor irányadónak tekintette az Abh.-ban foglaltakat.
- [12] 2. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította: „az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 6. § (2) bekezdése második mondatának, 35. § (2) bekezdése *f*) pontjának, 100. § (3) bekezdésének, 136. § (1) bekezdése második mondatának, valamint 143. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerúságát vitathassa”.
- [13] Jelen ügyben – a bírói kezdeményezésben előadottak alapján – azt a kérdést kellett megválaszolnia az Alkotmánybíróságnak, hogy az Art. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenesen kizárják-e jogorvoslathoz való jogot, illetve korlátozzák-e a tulajdonhoz való jogot, továbbá az Abh. rendelkező részének 1. pontjában foglalt adózási jogok akkor is megilletik-e az adó megfizetésére mögöttesen kötelezett személyt, ha nem a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárás során gyakorolná azokat, hanem már a gazdasági társaság ellen folyó alapeljárásban.
- [14] 3. Az Abh. alapján a mögöttes felelősség egy másik személy valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség. A mögöttes felelősség mindig feltételez egy elsődlegesen felelős személyt is. Ilyen esetben két különböző jogállású kötelezetttről: a főkötelezetttről és a járulékos kötelezetttről van szó. Létrejöttét tekintve a mögöttes felelősség alapulhat szerződésen, vagyis a helytállási kötelezettség elvállalásán (például szerződéses sortartó kezesség) és alapulhat törvény rendelkezésén is. Amikor a jogalkotó mögöttes felelősséget kíván megállapítani, ezt nem csak a kezesség jogintézményének az alkalmazásával teheti, hanem *sui generis* módon is. Erre példa a jogosulatlan autópálya használatért fizetendő pótdíjfizetési kötelezettség (lásd például a 617/B/2005. AB határozatot, ABH 2008, 2277, 2284.) vagy a társasági jogban a betéti társaság tagjainak mögöttes felelőssége. Ez – a jelen ügyben releváns – mögöttes felelőségi konstrukció a gazdasági társaság vagyona által nem fedezett, vagy egyéb okból meg nem térülő tartozásokért való felelősséget jelenti. (Indokolás [21]).
- [15] Az Abh. megerősítette, hogy az Art. 35. § (2) bekezdése szerinti mögöttes felelőségi konstrukció alkalmazhatóságának egyértelmű és elengedhetetlen feltétele egy, az ezt megelőző közigazgatási vagy peres eljárás eredményeként keletkezett, jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés. Ez az Art. 35. § (2) bekezdése *f*) pontjának alkalmazásában az adózó gazdasági társaság vonatkozásában behajthatatlan adótartozást megállapító jogerős döntést feltételez.
- [16] 4. Az Abh. – a bírói kezdeményezés által sérülni vélt – jogorvoslathoz való jog tartalmát a következőképpen foglalta össze. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye – főszabály szerint – az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e. Azaz: az alkotmánybírói eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által megha-

tározott. Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való jog gyakorlásakor, érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is. Abban is egyértelmű a gyakorlat, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik (Indokolás [28]).

- [17] Mivel az Abh. megállapította, hogy a mögöttes felelősségi konstrukció a gazdasági társaság helyállni köteles tagjának vagyoni viszonyaira jelentős hatással van, a helyállási kötelezettség terjedelme miatt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének oltalma alatt álló tulajdonhoz való jogát nagymértékben érinti, ezért – a fentiek alapján – arra a kérdésre kellett az Alkotmánybíróságnak válaszolnia, hogy mely eljárásokban kell ama az adózoói jogok gyakorlását lehetővé tenni az adó megfizetésére kötelezett személy számára, amelyek kiterjednek az adó tartozás jogalapjának és összezszerúségének vitatására. Az Abh.-ban – az indítvány keretei között – úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy a gazdasági társaság felszámolása alatt indult adóellenőrzési eljárásban lehetővé kell tenni e jogok gyakorlását (Indokolás [32]).
- [18] Más mögöttes felelősségi konstrukciókkal szemben [lásd a 2/2013. (I. 23.) AB határozattal elbírált ügyet] a gazdasági társaság tagja esetében már az alapkötelezettség (adó tartozás) keletkezésekor is kettős az eredetileg kötelezett személye, mivel a tagsági jogviszony alatt keletkezett tartozásokért – a gazdasági társaságon kívül – annak mögöttes felelősként helyállni köteles tagja vagyonával felel, ha azokat a gazdasági társaság vagyona valamilyen okból nem fedezi (Abh., Indokolás [30]). Ezért mindazokban az eljárásokban, amelyekben felmerülhet a gazdasági társaság egykori tagjának mögöttes felelőssége, olyan érdemi hatósági vagy bírósági döntések születhetnek, amelyek jelentős mértékben érinthetik a mögöttesen felelős személy vagyoni helyzetét, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jogát. Mivel a mögöttes felelősségi pozíció önmagában kiváltja a releváns – az Art.-ben is konkretizált – alapjogok gyakorolhatóságát, ezért az érintett alapjogok érvényesülése nem függhet attól, hogy a gazdasági társasággal szemben már felszámolási eljárás van-e folyamatban.
- [19] Az Art. 6. § (2) bekezdése ugyanakkor nem teszi lehetetlenné minden mást kizáró, konkluzív módon azt, hogy a mögöttesen felelős személy egykori tag egy, a tagsági jogviszonyának megszűnését követő, a gazdasági társasággal szemben folyó adóellenőrzési alapeljárásban gyakorolhassa azokat az adózoói jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagsági jogviszonya alatt keletkezett adó tartozások jogalapját és összezszerúságát vitassa, így például éljen az Art. 136. § (1) bekezdése szerinti fellebbezés jogával, amelynek előfeltétele – többek között – az Art. 100. § (3) bekezdése alapján történő iratbetekintési jog gyakorlása, mivel az Art. 6. § (2) bekezdésének második mondata szerint „[a] kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy is gyakorolhatja a törvény szerint az adózót megillető jogokat”.
- [20] Tekintettel arra, hogy az Art. nem taxatív módon határozza meg az adó megfizetésére kötelezett személy által gyakorolható és védett jogokat, vagyis ebbe a körbe – az indítványozó által is felhívott, az Alaptörvényben biztosított jogok is beletartoznak, ezért az Alkotmánybíróság az Art. 6. § (2) bekezdése és 136. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve az Egre Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 8.K.27.012/2015. számon folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt elutasította.
- [21] 5. Az Alkotmánybíróság döntése meghozatalakor figyelemmel volt arra, hogy a támadott Art.-beli rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével részben az Alaptörvényen alapuló jogokat vonna el a felvetett alkotmányossági probléma megoldása nélkül, amely ellentétes lenne alkotmányos jogállásával, továbbá arra is – ahogyan erre a bírói kezdeményezés is rámutat –, hogy a támadott normáknak számos, egymással ellentétes értelmezése lehetséges a gyakorlatban.
- [22] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában 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”. Ahogyan az Alkotmánybíróság a határozata indokolásának III. pontjában már megállapította, alkotmányos követelmény kezdeményezésére nincs az egyedi normakontroll-kezdeményezőnek alanyi jogosultsága, ami azonban nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során hivatalból eljárva állapítson meg valamely norma vagy normák alkalmazása során irányadó alkotmányos követelményt.

[23] A támadott normák megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasítása mellett ezért az Alkotmánybíróság, a tulajdonhoz való jog és a jogorvoslathoz való jog maradéktalan érvényesülését biztosító egységes adóhatósági és rendesbírószági gyakorlat kialakítása érdekében, élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazással, az Abtv. 25. §-a szerinti hatáskörében eljárva alkotmányos követelményként határozta meg, hogy milyen feltételekkel marad az Alaptörvény keretein belül az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy mögöttes felelősségét adott esetben kiváltó, a gazdasági társasággal szemben indult adóhatósági ellenőrzési alapeljárás azokban az esetekben, amikor a mögöttesen felelős tag tagsági jogviszonya már megszűnt. Ennek megfelelően azokban az adóhatósági és az adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásokban, amelyek olyan személy mögöttes felelősségét érintik, aki az adóellenőrzés megindításakor már nincs a mögöttes helytállási felelősségét megalapozó jogviszonyban az adótartozásért elsődlegesen felelős szervezettel, az Art. 6. § (2) bekezdése második mondatának, 35. § (2) bekezdése *f*) pontjának, 100. § (3) bekezdésének, 136. § (1) bekezdése második mondatának, valamint 143. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adótartozásért mögöttesen felelős személy az adótartozásért elsődlegesen felelős szervezettel szemben indult adóhatósági ellenőrzési alapeljárás megindításától, valamint az adóhatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásban gyakorolhassa az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összegszerűségét vitathassa. Ezen adózói jogok gyakorlásának lehetősége a gazdasági társasággal szemben folytatott alapeljárásban alkotmányos feltétele a mögöttesen felelős tag későbbi esetleges marasztalásának.

[24] 6. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[25] A többségi határozat rendelkező részének első pontját – bár érdemben nem vitatom, azonban megfogalmazásának módjára tekintettel – nem tudom elfogadni, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése értelmében az alábbi különvéleménnyel élek.

[26] Az Alkotmánybíróság eljárására nézve is kötelezőnek tekintem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvének szem előtt tartását. Ennek részeként, a normavilágosság analógiájára építve az Alkotmánybíróságtól is elvárható, hogy döntései egyértelműek, az adott határozatból kiolvashatóak legyenek. Különösen igaz ez az alkotmányos követelmény megfogalmazásakor, mivel az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozatában állapítja meg azokat az alkotmányos elvárásokat, melyeket a jogalkalmazóknak kötelező követniük a vizsgált jogszabály alkalmazása során. Ezen elvárásoknak azonban egyértelműnek

kell lenniük, az Alkotmánybíróság azok megfogalmazását nem teheti oly módon, hogy a rendelkező részben a konkrét alkotmányos követelmény helyett egy korábbi alkotmánybírósági határozatra utalás szerepel.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[27] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/838/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 82. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2015. (VI. 18.) AB HATÁROZATA

a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 2013. március 1. és 2013. december 31. között hatályos 62. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és folyamatban lévő perben történő alkalmazásának ki­zárásáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése a 2013. március 1. napja és 2013. december 31. napja közötti időszakban a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 52. § (2) bekezdésébe ütköző szabályt tartalmazott, ezért alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon folyamatban lévő 12.K.27.418/2014. számú perben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

[1] A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírása – a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló 12.K.27.418/2014. számú per felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm.

rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2013. március 1. napja és 2014. december 11. napja között hatályos 62. § (5) bekezdésével összefüggésben.

- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügyben a szolgáltató a bekötési vízmérő és a mellékvízmérők különbözetét a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) alapján a társasházzal mint a bekötési vízmérő szerinti fogyasztóval kívánta megfizettetni, a Vksztv. 52. § (2) bekezdése szerint ugyanis a „bekötési vízmérő és a mellékvízmérők mérési különbözetéből megállapított különbözetet a bekötési vízmérő szerinti felhasználó fizeti meg a víziközmű-szolgáltatónak”. A fogyasztóvédelmi felügyelőség 2013. december 12-én kelt határozata szerint mindazonáltal a Korm. rendelet alapján a különbözet mégsem számlázható ki a társasháznak. A Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése ugyanis lényegében kivételt engedett az idézett törvényi főszabály alól, amikor úgy rendelkezett, hogy az „nem vonatkozik arra az esetre, ahol a bekötési vízmérő mellett az elkülönített vízhasználatok kizárólag hitelesített vízmérőkkel rendelkeznek”. A bírósági eljárás a szolgáltatónak az elsőfokú döntést helybenhagyó másodfokú határozat ellen benyújtott keresete alapján indult.
- [3] A Vksztv. 2014. január 1. napjával módosult: a jogalkotó egy új (2a) bekezdést illesztett az 52. §-ba, mely már lehetővé tette, hogy a víziközmű-szolgáltatási díj elszámolásának alapja – bizonyos feltételek esetében – a főszabálytól eltérően a mellékvízmérőkön mért fogyasztás legyen. Ugyanakkor az indítványozó bíró hangsúlyozza, hogy a szóban forgó időszakban („a vizsgálat alá vont számlázási gyakorlat tanúsítására [...] a 2013-as év folyamán került sor”) a Korm. rendelet még „úgy tartalmazta főszabálytól való eltérés esetének a szabályozását, hogy a törvény ilyen eltérést nem engedélyezett”.
- [4] A bíró szerint tehát a Korm. rendelet (egyébként 2014. december 11. napjáig hatályban volt) 62. § (5) bekezdése a 2013. december 31. napjáig terjedő időszakban – tehát a törvény kifejezett módosításáig – a Vksztv. 52. § (2) bekezdésébe ütköző rendelkezést tartalmazott, ezzel megsértve az Alaptörvény 15. § (4) bekezdését (mely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes).
- [5] A bírói kezdeményezés utal a 3011/2014. (II. 11.) AB határozatra is, mely ugyanezzel a problémával foglalkozott, de polgári perben előterjesztett bírói kezdeményezés alapján. Az indítványt elutasító döntését az Alkotmánybíróság akkor alapította, hogy mivel „a bírói kezdeményezés szerint alkalmazásra kerülő kormányrendelet már a törvénnyel – annak módosítása következtében – nem ellentétes, a kormányrendelet a kezdeményezésben hivatkozott okokra alapítva nem alaptörvény-ellenes” {Indokolás [16]}. Jelen ügy indítványozó bírója szerint ez az érvelés is azt támasztja alá, hogy a jogszabályi ellentét korábban – az általa megjelölt időszakban – fennállt.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

- [7] 2.1. A Vksztv. érintett – 2013. december 31. napjáig hatályos – rendelkezései:

„52. § (1) Közműves ivóvízellátás esetében az elszámolás a bekötési vízmérő mérési adatain alapul.

(2) A bekötési vízmérő és a mellékvízmérők mérési különbözetéből megállapított különbözetet a bekötési vízmérő szerinti felhasználó fizeti meg a víziközmű-szolgáltatónak.”

- [8] 2.2. A Vksztv. érintett – 2014. január 1. napjától hatályos – rendelkezései:

„52. § (1) Közműves ivóvízellátás esetében az elszámolás a bekötési vízmérő mérési adatain alapul.

(2) A bekötési vízmérő és a mellékvízmérők mérési különbözeteként megállapított vízfogyasztás utáni víziközmű-szolgáltatási díjat a bekötési vízmérő szerinti felhasználó fizeti meg a víziközmű-szolgáltatónak.

(2a) Az (1) és (2) bekezdéstől eltérően a víziközmű-szolgáltatási díj elszámolásának alapja a mellékvízmérőkön mért fogyasztás, ha

a) a bekötési vízmérő mellett az elkülönített vízhasználók elkülönített vízhasználati helye és más vízvételi helyek kizárólag hiteles, plombával vagy záró bélyeggel ellátott mellékvízmérőkkel és hatályos mellékszolgáltatási szerződéssel rendelkeznek, és

b) a mellékvízmérőkön és a bekötési vízmérőn mért fogyasztási adatok, valamint a helyszíni ellenőrzés alapján a csatlakozó hálózati szakaszon a karbantartás elmaradására visszavezethető vízvesztesség vagy az elszámolatlan vízvétel lehetősége kizárható.”

[9] 3. A Korm. rendelet érintett – 2013. március 1. napja és 2014. december 11. napja között hatályos rendelkezései:

„62. § (4) Az ingatlanon fogyasztott víz mennyisége szempontjából a bekötési vízmérő az irányadó. A bekötési vízmérő és az elkülönített vízhasználatokat mérő mellékvízmérők mérési különbözetéből megállapított fogyasztási különbözet esetén a bekötési vízmérő szerinti felhasználó köteles a fogyasztási különbözetet a vízi-közmű-szolgáltatónak megfizetni.

(5) A (4) bekezdés nem vonatkozik arra az esetre, ahol a bekötési vízmérő mellett az elkülönített vízhasználatok kizárólag hitelesített vízmérőkkel rendelkeznek.”

III.

[10] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben írt formai és tartalmi feltételeknek.

[12] Megállapítható volt, hogy a kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz. A kérelem a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 25. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait [alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során történő alkalmazása]; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése a 2013. március 1. napjától 2013. december 31. napjáig terjedő időszakban]; d) az Alaptörvény megsértett rendelkezését [15. cikk (4) bekezdés]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvény-ellenességét (a bíró a támadott jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezésére tekintettel annak megsemmisítését nem kérte).

[13] A Korm. rendelet támadott 62. § (5) bekezdése – a § 2014. december 11-ei hatállyal történő újraszabályozása miatt – jelenleg már nincs hatályban. Nincs eljárásjogi akadálya azonban annak, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján a jogalkotó által hatályon kívül helyezett norma alaptörvény-ellenességét megvizsgálja, ha azt konkrét esetben – folyamatban lévő bírósági eljárásban – még alkalmazni kellene.

[14] A bíró egyértelműen állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezést [a Korm. rendelet 62. § (5) bekezdését] alkalmaznia kellene („az anyagi jogviszonyokat a megvalósításuk időszakában hatályos anyagi jogszabályok alapján kell megítélni” – szól az érvelés), és saját eljárását felfüggesztve fordult az Alkotmánybírósághoz, tehát az Abtv. 25. § (1) bekezdésében írt feltételek is teljesülnek.

[15] A 3011/2014. (II. 11.) AB határozatra figyelemmel az indítvánnyal összefüggésben szükségessé vált annak mérlegelése is, hogy az ügy az Abtv. 31. §-a alapján nem minősül-e *res iudicata*-nak, ítélt dolognak. A korábbi ügyben a jelen ügygel megegyező volt a támadott jogszabályi rendelkezés és az alkotmányjogi probléma [a Korm. rendelet 62. § (5) bekezdésének a Vksztv. 52. § (2) bekezdésével való összhangja], azonban akkor polgári perről volt szó, melyben a későbbi jogszabály-módosításnak jelentősége volt. Mivel az indítvány elbírálásának időpontjában a bírói kezdeményezésre okot adó jogszabályi állapot már nem állt fenn, az Alkotmánybíróság a kérelmet érdemi határozattal elutasította. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében érdemi alkotmánybírósági döntés esetében is helye van azonban eljárásnak, ha a „körülmények alapvetően megváltoztak”, illetve jelen ügyben annak is jelentősége van, hogy közigazgatási perről van szó: a bíróságnak egy 2013-ban keletkezett tényállás alapján hozott hatósági határozat jogszabályszerűségét kell elbírálnia, kifejezetten a tényállás keletkezésének az időpontjában hatályos jogszabályi környezet alapján. Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy *res iudicata* megállapításának nincs helye.

[16] A bírói kezdeményezést mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint érdemben bírálta el.

- [17] 2. Az érintett – törvényi és végrehajtási rendeletbe foglalt – szabályozási környezetet áttekintve a következők állapíthatók meg.
- [18] 2.1. A Vksztv. 52. § (1)–(2) bekezdése alapján az ivóvíz-fogyasztás elszámolása a bekötési vízmérő mérési adatain alapul, és ha a bekötési vízmérő és a mellékvízmérők között mérési különbség áll fenn, azt a bekötési vízmérő szerinti felhasználó fizeti meg a víziközmű-szolgáltatónak [megjegyzendő: Vksztv. 52. § (2) bekezdésének szövege 2014. január 1-jétől módosult, a szabályozási tartalom azonban nem változott]. 2013. december 31-ig a törvény ebben a tekintetben egyéb szabályokat, kivételeket nem állapított meg.
- [19] 2014. január 1. napjától az idézett §-ba beiktatásra került a (2a) bekezdés [lásd az egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény 21. § (2) bekezdés], mely kivételként rögzítette, hogy a szolgáltatási díj elszámolásának alapja a mellékvízmérőkön mért fogyasztás is lehet, s meghatározta e kivétel alkalmazásának konkrét feltételeit is [hitelesített mellékvízmérők és mellékszolgáltatási szerződés megléte, vízvesztesség vagy elszámolatlan vízvétel lehetőségének kizártsága, lásd részletesen Vksztv. 52. § (2a) bekezdés a)–b) pontjai].
- [20] 2.2. A Vksztv. végrehajtási rendeleteként megalkotott Korm. rendelet 2013. március 1. napja (tehát a rendelet hatálybalépése) és 2014. december 11. napja között hatályos 62. § (4) bekezdése lényegében megismételte a törvényi főszabályt, amikor kimondta, hogy „[a]z ingatlanon fogyasztott víz mennyisége szempontjából a bekötési vízmérő az irányadó. A bekötési vízmérő és az elkülönített vízhasználatokat mérő mellékvízmérők mérési különbségéből megállapított fogyasztási különbség esetén a bekötési vízmérő szerinti felhasználó köteles a fogyasztási különbséget a víziközmű-szolgáltatónak megfizetni.” Ugyanakkor az (5) bekezdés szerint ez „nem vonatkozik arra az esetre, ahol a bekötési vízmérő mellett az elkülönített vízhasználatok kizárólag hitelesített vízmérőkkel rendelkeznek”. Ez a Korm. rendelet által meghatározott eset azt jelentette, hogy hitelesített mellékvízmérők használata esetében – a Vksztv.-ben foglaltak ellenére – a bekötési vízmérő szerinti felhasználót nem lehetett a mellékmérők és a bekötési mérő között fennálló esetleges mérési (fogyasztási) különbséget megfizetésére kötelezni.
- [21] A Vksztv. 2014. január 1-jei hatállyal történt módosítása után a Korm. rendelet módosítására is sor került 2014. december 11-ei hatállyal [lásd 292/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról, 12. §]. Ennek nyomán a Korm. rendeletnek a vízmérésről szóló teljes alcíme újraszabályozásra került, és jogalkotó az (5)–(12) bekezdésben helyezte el a Vksztv. 52. § (2a) bekezdése szerinti elszámolás mint kivételes eset végrehajtásának részletes szabályait. E körben a Korm. rendelet kifejezetten hivatkozik is a Vksztv. 52. § (2a) bekezdésére.
- [22] 3. A Vksztv. és a Korm. rendelet előírásainak áttekintése után az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezések egymáshoz való viszonyát illetően a következőket állapította meg.
- [23] A Vksztv. 2013. december 31-ig hatályos, kivételt meg nem engedő, kifejezett szabálya szerint a hitelesített mellékvízmérők szerinti összesített fogyasztás és a bekötési vízmérő szerinti fogyasztás közötti különbséget egyértelműen a bekötési vízmérő szerinti fogyasztó volt köteles megfizetni. Ugyanakkor a Korm. rendelet alapján ezt a szolgáltató mégsem számlázhatta ki a bekötési vízmérő szerinti fogyasztónak.
- [24] A Korm. rendelet nyilvánvalóan abból indult ki, hogy hitelesített mellékvízmérők esetében a mellékmérők szerinti fogyasztás összege és a bekötési vízmérő szerinti fogyasztás között eltérés elvileg nem lehet. Nem számolt ugyanakkor a vízvesztesség, illetve az esetleges elszámolatlan vízvétel lehetőségével, ami – ahogyan azt a jelen ügyben előterjesztett bírói kezdeményezésre okot adó ügy is igazolja, illetve erre enged következtetni a Vksztv. későbbi újraszabályozása is [lásd 52. § (2a) bekezdés] – reális lehetőség. A Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése az Alkotmánybíróság megítélése szerint ebből következően nem pusztán egy végrehajtási szabályt állapított meg, hanem – 2014. január 1. napja előtt – a Vksztv. előírása alóli kifejezett kivételként funkcionált.
- [25] Mindez azt jelentette, hogy a vizsgált időszakban a két jogszabályból nyilvánvalóan ellentétes következtetés volt levonható arra nézve, hogy ilyen esetben kinek kell megfizetnie az esetleges többletfogyasztást: a Vksztv. 52. § (2) bekezdése szerint egyértelműen a bekötési vízmérő szerinti fogyasztónak, a Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése szerint viszont – mivel ezt a Vksztv.-vel ellentétesen kizárta – egyértelműen a szolgáltatónak.
- [26] Az Alkotmánybíróság ezért a bírói kezdeményezésnek helyt adva megállapította: a Korm. rendelet 62. § (5) bekezdése a 2013. március 1. napja és 2013. december 31. napja közötti időszakban – megsértve az Alaptörvényt

15. cikk (4) bekezdését – a Vksztv. 52. § (2) bekezdésébe ütköző szabályt tartalmazott, ezért alaptörvény-ellenes volt.
- [27] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés – figyelemmel az Abtv. 45. § (2) bekezdésére – a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon folyamatban lévő 12.K.27.418/2014. számú perben nem alkalmazható.
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján – az ügy társadalmi jelentősége-re tekintettel – elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/531/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 84. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2015. (VI. 18.) AB HATÁROZATA

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és bírói kezdeményezések elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Varga Zs. András* 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 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a kormányhivatal vezetője által pótoltt közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása és megsemmisítése iránti bírói kezdeményezéseket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria tanácsa mint felülvizsgálati bíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § és 32. § (2) bekezdés második fordulata alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, általános és a Kúria előtt Kfv. IV.37.666/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését, illetve követelményrendszer meghatározását.
- [2] A perbeli esetben a Nógrád Megyei Kormányhivatal 2013. március 13-án kelt határozatában – döntését a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdéseire alapítva – Tar községet 2013. április 1-jei hatállyal a Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatal tagjaként kijelölte. A határozatot az érintett Mátraszőlősi Közös Önkormányzati Hivatalát önkéntesen létrehozó hat települési önkormányzat keresettel megtámadta a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. A bíróság a keresetet a 2013. július 11-én hozott jogerős ítéletében elutasította. Az érintett hat települési önkormányzat felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések elzárkóznak Tar község befogadásától, az elzárkózó magatartásuk miatt a közigazgatási határozatnak és a bírósági ítéletnek a mai napig nem lehetett érvényt szerezni.
- [3] Az eljáró bírói tanács indítványában hivatkozik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) 4. Cikk 6. pontjára és 6. Cikkére, valamint a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus Monitoring Bizottságának jelentésére és az az alapján elfogadott Ajánlásokra, amely a Mötv. 85. §-át – amely a közös önkormányzati hivatal létrehozását intézményesítette – problematikusnak ítélte, mint amely a kistélepülések szervezetalakítási szabadságát alapvetően korlátozza.
- [4] 2. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság¹) – az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdés második mondata alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Mötv. 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát és megsemmisítését, továbbá a Bíróság¹ előtt 4.K.27.063/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését.
- [5] A perbeli esetben a Zala Megyei Kormányhivatal 2014. december 31-én kelt ZAB/030/1639-1/2014. számú határozatában a Mötv. 85. § (3a) bekezdése alapján 2015. január 1-jétől a Zalaegerszegi Járáson belül közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekként kijelölte Baktüttös, Csertalagos, Gutorföldre, Pusztaderics, Pusztaszentlászló, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterföldre, Tófej és Zalatárnok községeket. Egyúttal a 2014. december 31. napján hatályba lépett jogszabályi módosításnak megfelelően 2015. január 1-jével hatályosan pótolta is a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodást azzal, hogy a Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatal és a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodások 2014. december 31-én hatályukat veszítik. A Söjtöri Közös Önkormányzati Hivatalt létrehozó megállapodásban rendelkezett a közös önkormányzati hivatal székhelyéről, létszámáról, ügyfélfogadási rendjéről, működésének finanszírozásáról, vezetéséről és irányításáról. Döntése indokolásában arra hivatkozott, hogy a 2013. január 1-jén létrejött Tófeji Közös Önkormányzati Hivatalhoz tartozó települések – Tófej, Baktüttös, Pusztaderics, Szentkozmadombja, Zalatárnok – összlakossága 2014. január 1-jére a természetes népességfogyás következtében 1956 főre csökkent, amely miatt a Tófeji Közös Önkormányzati Hivatal nem felel meg a Mötv. 85. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek, így a további működése jogszabálysértő. Szentkozmadombja Község Önkormányzatának Képviselő-testülete mint felperes keresettel fordult a Zala Megyei Kormányhivatal vezetője mint alperes ellen közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott döntés bírósági felülvizsgálata iránt, és a perben a felperes pernyertessége érdekében Zalatárnok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete beavatkozott.

- [6] A Bíróság¹ álláspontja szerint a Mötv. 85. §-a a Charta 4. Cikk 6. pontjában szabályozott véleménynyilvánítási jogba és a 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítási szabadságba ütközik. A Bíróság¹ előtt ismert a Kúria Kfv.IV.37.666/2013/10. számú végzése és a Kúria végzésében foglaltakat teljes mértékben osztja, az ott kifejtett jogi állásponttal azonosult. A Bíróság¹ megítélése szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságát, mivel lakosság-számhoz és földrajzi elhelyezkedéshez kötött társulási kötelezettséget ír elő azzal, hogy amennyiben a társulási kötelezettségnek az érintett kistéleplések nem tesznek eleget, úgy kényszerkijelöléssel történik a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása. A Mötv. 85. §-a ellentétes a Charta 4. Cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak véleménynyilvánítási joga nincs, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, továbbá a magyar jogi szabályozás arra sem tér ki, hogy a döntés meghozatalkor a lakosság számon és a földrajzi elhelyezkedésen felül milyen szempontokat kellene mérlegelni, figyelembe véve az érintett települések véleményét. A Mötv. a kényszerkijelöléssel szemben ugyan biztosítja a bíróság előtti jogorvoslatot, azonban az csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent.
- [7] 3. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság²) – az Abtv. 25. § és 32. § (2) bekezdés második mondata, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/B. § (3) bekezdése alapján az eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezte a Mötv. 85. §-a – különösen a (3a)–(3b) bekezdései vonatkozásában – alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, megsemmisítését, továbbá a Bíróság² előtt az 1.K.27.056/2015. számú ügyben való alkalmazási tilalmának elrendelését. Másodlagosan kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján határozza meg azt a követelményrendszert, amely az ellentét feloldása érdekében szükséges.
- [8] A perbeli esetben a Bíróság² a 1K.27.210/2014/3. számú ítéletében pótolta a felek között a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatal vonatkozásában a közös önkormányzati hivatali megállapodást, melynek tagjai Cégénydányád Község Önkormányzata, Gyügye Község Önkormányzata, Szamosújlak Község Önkormányzata, Szamossályi Község Önkormányzata és Hermánszeg Község Önkormányzata. Szamossályi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Mötv. 85. § (3) alapján kezdeményezte a Cégénydányádi Közös Önkormányzati Hivatalból való kiválást és csatlakozási szándékot nyilvánított ki a Jánkmajtisi Közös Önkormányzati Hivatalhoz, amely azt elutasította. Szamossályi Község Önkormányzata Képviselő-testülete ezután sikertelen csatlakozási kísérletet tett a Nagyszekeresi Közös Önkormányzati Hivatalhoz. A jogszabályban előírt határidő eltelte miatt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal ismét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeként jelölte ki az említett Cégénydányád, Gyügye, Szamosújlak, Szamossályi és Hermánszeg településeket. Egyidejűleg pótolta a közös önkormányzati hivatali megállapodást, meghatározta a hivatal elnevezését, létszámát és ügyfélfogadási rendjét. Szamossályi Község Önkormányzata mint felperes keresettel fordult a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal mint alperes ellen, amelyben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal 2014. december 31. napján kelt, közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott SZ-B-06/02608-1/2014. számú közigazgatási határozatának hatályon kívül helyezését kérte arra hivatkozva, hogy a székhelyként kijelölt Cégénydányád Község Önkormányzata Képviselő-testületével a megromlott kapcsolat miatt nem tud együttműködni.
- [9] A Bíróság² álláspontja szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott közös önkormányzati hivatal intézménye sérti a Charta 6. Cikk 1. pontjában rögzített szervezetalakítás szabadságát, amennyiben a közös önkormányzati hivatal és az azt szabályozó megállapodás létrehozása kényszerkijelöléssel történik. A támadott rendelkezés megítélése szerint ellentétes a Charta 4. Cikk 6. pontjával is, mert a kényszerkijelölés során az érintett önkormányzatoknak nincs véleménynyilvánítási joguk, a kormány megbízottat egyeztetési kötelezettség nem terheli, valamint a kijelöléssel szembeni bírósági jogorvoslat csak jogszerűségi és nem érdemi felülvizsgálatot jelent. A Bíróság² előtt ismert a Kúria Kfv.IV.37.666/2013/10. számú végzése, valamint a Bíróság¹ 4.K.27.063/2015/16. számú végzése és a Kúria, illetve Bíróság¹ végzései indokolásában megfogalmazottakat a Bíróság² is osztja. A Bíróság² álláspontja szerint továbbá a Mötv. 85. § (3a) bekezdése az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése *b*) és *k*) pontjába, valamint a 34. cikk (1) bekezdésébe is ütközik.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján együttes vizsgálat és elbírálás végett a bírói kezdeményezéseket egyesítette, mert azok tárgya egymással összefüggött.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezései:

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

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

„24. cikk (2) Az Alkotmánybíróság

[...]

f) vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését; [...]

„32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

b) határozatot hoz;

[...]

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; [...]

„34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

[12] 2. A Charta bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezései:

„4. Cikk A helyi önkormányzás terjedelme

[...]

6. Lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.”

„6. Cikk A helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetek és források

1. A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.

2. A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.”

„8. Cikk A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete

1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”

- [13] 3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény bírói kezdeményezésekkel érintett rendelkezése:

„1. § Az Országgyűlés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban 1985. október 15-én kelt egyezményt e törvénnyel kihirdeti.”

- [14] 4. A Möt. bírói kezdeményezésekkel támadott rendelkezései:

„85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

(2a) Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.

(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

(3a) Amennyiben a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával döntésével kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal vezetője a megállapodás létrehozásáról szóló döntésében az e §-ban foglaltakra figyelemmel rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, a közös önkormányzati hivatal létszámáról, és a közös önkormányzati hivatal ügyfélfogadási rendjéről. A megállapodás pótlása esetén is teljesülnie kell az (1)–(2a) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

(3b) A kormányhivatal vezetőjének (3a) bekezdésben meghatározott döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet. A döntés elleni keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra.

(3c) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást és a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodást az érintett önkormányzatok szabadon módosíthatják. A módosított megállapodást a közös önkormányzati hivatal jegyzője megküldi az illetékes kormányhivatal részére.

(3d) A kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapítását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetleníti.

(3e) A módosító megállapodás hatálybalépésének időpontja

a) a kormányhivatal (3d) bekezdésben meghatározott keresetindítási jogáról történő lemondását követő nap,

b) ha a kormányhivatal a számára a (3d) bekezdésben biztosított keresetindítási határidőben nem nyújt be keresetet, a keresetindítási határidő leteltét követő nap,

c) ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős döntésével elutasítja a kormányhivatal keresetét, a döntés jogerőre emelkedésének napja, vagy

d) ha a módosító megállapodásban a megállapodás hatálybalépésének megjelölt időpontja az a)–c) pontokban meghatározott időpontoknál későbbi időpont, akkor a módosító megállapodásban megjelölt nap.

(4) Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

(5) Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(6) A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(7) A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

(7a) A (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közzétételétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

(8) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

(9) A közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.

(10) Ha a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.

(11) A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosság számuk arányában biztosítják.

(12) A (3b) vagy a (7a) bekezdés szerinti bírósági felülvizsgálat iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, és e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.”

III.

[15] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

[16] 1. Az Abtv. 32. §-a alapján az Alkotmánybíróság 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.

[17] Az indítványok – a folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Mötv. 85. §-a nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére, továbbá a perbeli és általános alkalmazhatatlanságának kimondására az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti jogosulttól, bírói tanácstól, illetve bírótól érkeztek.

[18] 2. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása alapján az állam szolgálja polgárait. A magyar közigazgatás két nagy alrendszerből, az államigazgatásból és az önkormányzati igazgatásból áll. Az önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b*) pontja szerint határozatokat hoznak, továbbá a 32. cikk (1) bekezdés *d*) és *k*) pontja, valamint a Mötv. 42. § 2. pontja és 84.–85. §-ai alapján maguk alakítják ki szervezeti és működési rendjüket, amelynek az Alaptörvény és a Mötv. mint sarkalatos törvény rendelkezései adják meg a törvényi kereteket és korlátokat. Az önkormányzati alrendszerben a helyi közigazgatási feladatokat az Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei által létrehozott hivatalok végzik.

lai, a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok látják el. A Mötv. 84. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hatékony feladat-ellátás, valamint humán- és költségvetési erőforrás optimalizálás miatt önálló polgármesteri hivatal létrehozása helyett egymással megállapodva közös önkormányzati hivatalt is létrehozhatnak. A Mötv. 85. §-a határozza meg, mely esetekben kötelező a helyi önkormányzatoknak közös önkormányzati hivatalt létrehozniuk. E szabályozás összhangban van a Charta helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. Cikke 3. pontjában foglaltakkal, amely szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.

- [19] A közigazgatás zavartalan működése közérdek és alkotmányos érték. Az állam felelőssége, hogy a közigazgatás zavartalan működésének feltételeit biztosítsa, és ezáltal biztosított legyen, mindenki élni tudjon az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében deklarált azon jogával, amely szerint ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az állam felelős így azért is, hogy kialakítsa azt a feltételrendszert és megteremtse azokat az eszközöket, amelyekkel beavatkozhat a közigazgatási rendszerbe azon a ponton, ahol a működésében tartósan zavar mutatkozik, a közigazgatási feladatok ellátása során szervezeti vagy feladat-ellátási probléma jelentkezik. A önkormányzati igazgatási alrendszer vonatkozásában e célt – is – szolgálják az Alaptörvényben az Országgyűlésnek az 1. cikk (2) bekezdés *a)–b)* pontjaiban meghatározott jogalkotási feladat- és hatásköre és a Kormánynak a 15. cikkben és a 34. cikk (4) bekezdésében, a Mötv. 127. §-ában meghatározott feladat- és hatásköre, továbbá a Mötv. 132.–141. §-aiban meghatározott a kormányhivatalok törvényességi ellenőrzési feladatai és hatáskörei, valamint a bírói kezdeményezésben megjelölt Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései.
- [20] A helyi önkormányzatok szervezeti alakításának szabadsága nem korlátlan, annak kereteit az Alaptörvény és a törvények határozzák meg. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *d)* pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét. A szervezeti alakítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása is. A jogalkotó a Mötv. 84. § (1) bekezdésében deklarálja az önkormányzatok hivatal fenntartási kötelezettségét: „A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre.”
- [21] A helyi önkormányzatok szervezeti alakítási szabadságát a közös önkormányzati hivatal létrehozása vonatkozásában a Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései csak már azon végső esetben korlátozzák, amikor az érintett helyi önkormányzatok képviselő-testületei közös elhatározással az általános önkormányzati választások napját követő napon belül nem tesznek eleget a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdésében meghatározott esetekben a közös önkormányzati hivatal kötelező létrehozásának. E szabályozással a Mötv. azon alapvető célja valósul meg, amely szerint a választópolgároknek a helyi önkormányzathoz való joga változatlanul és hiánytalanul érvényesüljön, ugyanakkor az önkormányzati szervezet és működés átalakítása segítse elő a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelését.
- [22] A közigazgatás zavartalan működésének biztosítása közérdekből indokolja, hogy amennyiben a helyi önkormányzatok törvényi szervezeti alakítási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, akkor az állam beavatkozzon. A jogalkotó ezért hatalmazta fel a kormányhivatalt vezető törvényességi felügyeletet gyakorló kormány megbízottat arra, hogy települést kijelöljön közös hivatalba, ha a helyi önkormányzat a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló törvényi kötelezettségének határidőben nem tesz eleget. A kormány megbízott kijelölési jogát kötelezően gyakorolja, mert település hivatal nélkül nem maradhat. A Charta 8. Cikk 1. pontja alapján a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni, továbbá a 2. pontja szerint a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. A Mötv. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseinek rendelkezései a helyi önkormányzatok szervezeti alakítási kötelezettségének törvényességi kontrollját, a legitim kormányzati beavatkozást szabályozzák. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Mötv. 85. §-ában szabályozott, közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kormányhivatali döntés mint állami beavatkozás nem ellentétes az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *b)*, *d)* és *k)* pontjaiban meghatározott helyi önkormányzatokat megillető jogkörökkel és összhangban van a Charta 4. Cikk 6. pontjával és 6. Cikkével. Ezért az Alkotmánybíróság a Mötv. 85. §-ának nemzetköz-

zi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, valamint általános és a Kúria előtt Kfv. IV.37.666/2015. számú ügyben történő, továbbá a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 4.K.27.063/2015. számú ügyben és a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.K.27.056/2015. számú ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította.

- [23] 3. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésekben felvetett, a helyi önkormányzatok szervezet-alkítás szabadságának törvényi korlátozása kapcsán a kormányhivatali döntéshozatali eljárásban a helyi önkormányzatok véleménynyilvánításával kapcsolatos aggályokat észlelte, és a szabályozás alkotmányossági vizsgálatát hivatalbóli eljárás keretében az alábbiak szerint folytatta le.
- [24] Ha a Mötv. 85. § (1)–(3) bekezdésében szabályozott szervezetalkítási eljárásban az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jéig nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával döntésével [Mötv. 85. § (3a) bekezdés] kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal határozata ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet [Mötv. 85. § (3b) bekezdés]. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíró azt vizsgálhatja, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásának Mötv.-beli feltételei fennálltak-e a kormányhivatali határozat meghozatalakor. A Mötv.-ben rögzített feltételek teljesülése esetén a kormányhivatal *sui generis* eljárási szabályok keretei között hozza meg határozatát. A Mötv. nem írja elő a kormányhivatal vezetője számára azt, hogy a szervezetalkítással érintett helyi önkormányzatok véleményét ki kellene kérnie határozata meghozatala előtt vagy konzultálnia kellene az érintett helyi önkormányzatokkal.
- [25] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A Chartát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki, a kihirdetés napja 1997. március 28.
- [26] A Charta 6. Cikk 1. pontja alapján a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket. Ez a rendelkezés az önkormányzati autonómia alapkérdésének tekinti a szervezetalkítás szabadságát. E szervezetalkítási szabadság azonban nem korlátlan. A Charta 8. Cikke szabályozza a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét, amelynek 3. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával”. A szervezetalkítás szabadságának kereteit és államigazgatási felügyeletét, mint ahogy arra az Alkotmánybíróság a 2. pontban kifejtettek alapján rámutatott, az Alaptörvény és a Mötv. határozzák meg. Amennyiben a szervezetalkítás szabadságát törvény közérdekből korlátozza – mint a vizsgált jelen esetben, amikor a kormányhivatal kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást –, akkor alkalmazni kell a Charta 4. Cikk 6. pontjában foglaltakat, amely alapján lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.
- [27] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság – többek között – akkor állapít meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [28] A Charta 4. Cikk 6. pontjában a részes államok vállalták, hogy a központi hatalom és a helyi közhatalom dialógusba kerül minden, az önkormányzatok hatáskörét érintő, avagy azon kívül eső, az önkormányzatokat mégis közvetlenül érintő kérdésben. Ebből következően az előzetes véleménykikérési kötelezettség a Chartát aláíró és azt az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdető magyar államra kötelező. A dialógus megvalósítására a részes államok viszonylagosan nagy mozgástérrel rendelkeznek, de annak állami szabályozása szükséges, amely során az előzetes véleménykikérési kötelezettség módjára, eljárási rendjére vonatkozó követelményrendszer meghatározása a jogalkotó kompetenciája. Az Alkotmánybíróság a Mötv. 85. §-a rendelkezéseinek vizsgálata során a fentiek alapján megállapította, hogy bár a Charta magyar jogrendszerbe való inkorporálása megtörtént és a jogal-

kotó az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésében meghatározta a helyi önkormányzatok és az állami szervek együttműködési kötelezettségét, de az Országgyűlés nem tett eleget a konzultációs-kötelezettségi eljárás Mötv.-beni törvényi szabályozásának. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint „[a] helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta a kormányhivatali döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

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

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Lévay Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[30] Nem tudom elfogadni a többségi határozat rendelkező részének az 1. pontját az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával. A mulasztás megállapítását az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdésére alapozta az ezt megszavazó alkotmánybírói többség, mely szerint ebből következik az a követelmény a kormányhivatalok vezetői felé, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozását több település vonatkozásában úgy tegyék meg, hogy előtte kikérik az ebbe bevonni szándékozott települések véleményét. Mivel az önkormányzati törvény ennek előírását elmulasztotta, így a többségi határozat alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg, és határidő megállapítása mellett ennek megszüntetésére hívta fel az Országgyűlést. Álláspontom szerint azonban a mulasztás megállapítása nem vette figyelembe, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás, ha nem is az előzetes véleménykikérés útján, de egy más szabályozással lehetővé teszi a bevont települések vélemény- és akaratkifejezését ebben a folyamatban. A Mötv. 85. § (3) bekezdése ugyanis hatvan napot eleve ad a településeknek a megegyezésre a közös önkormányzati hivatal létrehozására, és a kormányhivatal vezetője csak ennek kudarc esetén lép be helyettük ennek létrehozására. Ám a (3c) bekezdés értelmében az önkormányzatok ezt a pótlást szabadon módosíthatják, és a kormányhivatal vezetője ezt csak úgy tudja megváltoztatni, ha a (3d) bekezdés szerint harminc napon belül a bíróságtól kéri ennek érvénytelenítését, és a bíróság ennek helyt ad. Vagyis ha más technikával is, de a véleménykikérés elmaradása nem hozza létre a települések egyoldalú alárendeltségét a kormányhivatal vezetője felé, hanem a pótlás, majd módosítás, majd bírósághoz felé fordulás, és a végén annak a döntésével egy kétoldalú döntési folyamatot nyújt a jelenlegi törvényi szabályozás is. Így az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdésébe foglalt együtt-döntési követelmény érvényesülését nem lehet hiányolni a je-

lenlegi szabályozásból sem. A törvényhozónak meg kell hagyni azt az alakító szabadságot, hogy különböző szabályozási technikák között választhasson az alaptörvényi követelmények megvalósítása érdekében. A többségi határozat az alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával ezt a törvényhozási szabadságot szünteti meg, és e helyére a többségbe került alkotmánybírák álláspontját állítja. Ebben nem kívántam részt venni, és ezért fejtettem ki különvéleményemben a törvényhozói szabadságot védő álláspontomat.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [31] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, következésképpen annak indokolásával sem.
- [32] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Mötv. a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló rendelkezései között nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait.
- [33] Kétségtelen, hogy a Mötv. 85. §-ának (3a) bekezdése nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy a kormányhivatal vezetője döntése előtt köteles lenne kikérni az érintett helyi önkormányzatok véleményét. Ennek ellenére az ebből levont – és az Alkotmánybíróság többségi határozatának alapjául szolgáló – következtetés, miszerint az Országgyűlés mulasztást követett el, álláspontom szerint nem megalapozott.
- [34] A többségi határozatban is hivatkozott, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény ugyanis az Alaptörvény T) cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében kötelező magatartási szabály, a Q) cikk (3) bekezdése folytán pedig tartalma, a Charta is az. Márpedig a Charta 4. cikkének 6. pontja szerint „[l]ehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti” (az angol nyelvű szöveg szerint: „[l]ocal authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly”). Létezik tehát olyan általánosan kötelező magatartási szabály, amelyből következően a kormányhivatal vezetője – amennyiben az nem lehetetlen – köteles a közös önkormányzati hivatal kijelölésével érintett helyi önkormányzatok véleményét kikérni (amely vélemény természetesen nem lett volna kötelező a kormányhivatalra).
- [35] Ez összhangban van az Alaptörvény többségi határozatban hivatkozott 34. cikkének (1) bekezdésével, miszerint a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Márpedig az Alaptörvény – R) cikkének (2) bekezdése és T) cikkének (1) bekezdése szerint – szintén kötelező magatartási szabály. A 34. cikk (1) bekezdéséből levonható lett volna az a következtetés, hogy a kormányhivatal vezetője az adott esetben az együttműködési kötelezettségét csak az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérésével valósíthatja meg.
- [36] A fentiek alapján megállapítható, hogy létezik olyan hazai kötelező jogi szabály, amelynek az Alaptörvénnyel összhangban értelmezett szövege alapján az érintett helyi önkormányzatok véleményének kikérése kötelező a kormányhivatal vezetője számára. A vélemény kikérésnek módja (eljárás rendje) pedig nem olyan kérdés, amelyet jogszabálynak kellene tartalmaznia, hiszen egyszerű jognyilatkozatok beszerzéséről van szó. A véleménykérés elmulasztása tehát egyszerű jogalkalmazói hiba, nem pedig jogalkotói mulasztás következménye. Ennek a jogalkalmazói hibának a kiküszöbölésére – az Alaptörvény R) cikke (3) bekezdésének és 28. cikkének alkalmazásával – az eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve a Kúria is rendelkeznek felhatalmazással.
- [37] Mindezek alapján álláspontom szerint nem volt és a továbbiakban sincs szükség arra, hogy a már létező jogi szabályokat egy újabb szabály megismételje, még ha annak nincs is alkotmányos akadálya, hogy alacsonyabb szintű jogi norma, vagyis valamilyen közjogi szervezetszabályozó eszköz (utasítás) ennek részletszabályait az egységes gyakorlat érdekében meghatározza. Különösen nincs szükség arra, hogy a redundáns szabályt sarka-

latos törvénytől várjuk el. A sarkalatos törvények a magyar jogrendszer kiemelt jelentőségű szabályai, amelyek a legfontosabb – tulajdonképpen alkotmányos jelentőségű – rendelkezéseket kell, hogy tartalmazzák. A szervezeti és működési szabályzatokra tartozó részletesség elvárása sarkalatos törvénytől nem egyszerűen formalista, hanem a sarkalatos törvények lényegétől idegen megközelítés.

- [38] Álláspontom szerint ezért jogalkotói mulasztás megállapítására, különösen a Mötv. vonatkozásában nem volt indokolt, az Alkotmánybíróság az Országgyűlést indokolatlan jogalkotásra kényszeríti. Elegendő lett volna az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó alkotmányos követelmény kimondása az Alaptörvény 34. cikke (1) bekezdésével összefüggésben.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [39] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. június 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/768/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 84. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2015. (VI. 15.) AB HATÁROZATA

a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.809/2013/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.27.809/2013/3. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a tengelyterhelés ellenőrzése során az ellenőrzéssel érintett személy (ügyfél) számára a jogalkotó nem biztosította a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság felhívja a közlekedésért felelős minisztert, hogy jogalkotói feladatának 2015. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) 7.K.27.809/2013/3. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [3] Kérelme indokolásában hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére (tisztességes eljáráshoz való jog a hatósági eljárásban), valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésére (tisztességes eljáráshoz való jog a bírósági eljárásban).
- [4] 2.1. Ügye előzményeként előadta, hogy a gazdasági társaság egyik tehergépkocsija nemzetközi közúti árufuvarozói tevékenység keretében 2013. július 16-án kilépésre jelentkezett a röszkei határkirendeltség teherforgalmában. A kiléptetést megelőzően elvégzett tengelysúly-mérlegelés többletet mutatott, ezért a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 286 893 Ft. túlsúlydíj, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Csongrád Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága pedig 500 000 Ft. közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A mérés eredményét a gépkocsivezető nem fogadta el, és újramérlegelést kért. Azonban erre csak az elsőfokú közigazgatási határozat kihirdetését követően, 6 és fél óra múltán kerülhetett sor oly módon, hogy a panaszos tehergépkocsiját a mérlegelésre váró sor végére állították. Az ellenőrző mérlegeléskor kiállított mérési bizonylat tanúsága szerint a mérlegelés valamennyi tengely terhelését a megengedett határértéken belül állapította meg. A két mérlegelés között a gépjármű az átkelő területét csak a kamionsor végére történő beállítás céljából és érdekében hagyta el, aminek kizárólagos oka az volt, hogy a hatóságok nem tették lehetővé a soron kívüli ellenőrző mérlegelés elvégzését. A gépjármű raktere az áru azonosságának biztosítása szempontjából a vámzárral egyenértékű ún. engedélyezett feladói zárral volt ellátva, amely a fuvarozás alatt mindvégig sértetlen maradt.
- [5] 2.2. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (a továbbiakban: Főigazgatóság) az elsőfokú határozattal szemben benyújtott fellebbezést elutasította és az elsőfokú határozatot változtatás nélkül helybenhagyta.
- [6] A másodfokú határozat indokolása szerint az elsőfokon eljáró hatóság maradéktalanul eleget tett tényállás-tisztázási és bizonyítási kötelezettségének; eljárása jogszerű, a feltárt tényállás alapos és teljeskörű, továbbá helyesen vonta le a jogi következtetéseket és alkalmazta a szankciókat.
- [7] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés *h*) pontja értelmében a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek esetében bírság szabható ki. A bírság pontos összegét a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Br.) határozza meg. A Br. 8. számú melléklete 1. e) sorszám alatt kógens rendelkezést tartalmaz: az 500 000 Ft. összegű bírságot ki kell szabni, ha a járműszerelvénnyel a megállapított mértékben (azaz 30%-kal) haladja meg az engedélyezett értéket.
- [8] A közigazgatási szervnek csak az ügy szempontjából lényeges tényállási elemeket kell megállapítania és bizonyítania. A másodfokú határozat indokolása szerint ez az alapul fekvő ügyben a vonatkozó mérési jegyzőkönyvben feltüntetett adat, amely alátámasztja, hogy a tengelyterhelés az 5D tengelynél 38,3%-kal meghaladta az engedélyezett értéket (10 tonna helyett 13 830 kg volt).
- [9] A másodfokú hatóság megállapította, hogy a gépkocsivezető valóban nem értett egyet a mérlegelés eredményével és újramérlegelést kért, ami a fentebb már ismertetett körülmények között és eredménnyel (nem állapí-

tottak meg túlsúlyt) meg is történt. A kiszabott bírságokra azonban ennek nem volt (nem lehetett) hatása a vonatkozó jogi szabályozásból következően. A meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 13/2010. (X. 5.) NFM rendelet (a továbbiakban: NFM rendelet) 9. § (3) bekezdése értelmében „[a]z ellenőrzés helyszínén – ha a jármű vezetője a tengelytúlterhelést a rakomány átrendezésével, illetve lerakásával megszünteti – az ellenőrző hatóság, illetve a mérést végző egyéb szervezet egy alkalommal engedélyezi az újramérlegelést, amennyiben átrakodás történt. Az újramérlegelés adatai a már megtett útra vonatkozóan nem érvényesek, azoknak csak a továbbközlekedés szempontjából van jelentőségük.”

- [10] A másodfokú hatóság értékelése szerint, mivel a mérés során rendellenesség nem merült fel, és erre vonatkozó bizonyítékot a panaszos nem mutatott be, a mérési jegyzőkönyvben foglalt adatok valóságtartalmához kétség nem férhet. Azt viszont kétségesnek ítélte, hogy a két mérlegelés között nem történt kirakodás, de erre nézve konkrét bizonyítékokat nem nevesített, pusztán a rakománymegbontás lehetőségére utalt.
- [11] 2.3. A panaszosnak a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti keresetét a Bíróság elutasította. Indokolásában leszögezte, hogy az ügyben a bizonyítási teher a hatóságot terheli, az ügyfél joga, hogy vitassa a tényállás-megállapítási kötelezettség teljesítését. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 336/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a per alapjául szolgáló hatósági határozat tényállásának valóságát az alperesi közigazgatási szerv köteles bizonyítani. Mindez azt jelenti, hogy a bizonyítás elmulasztásának vagy sikertelenségének következményei az alperest terhelik. A bizonyítási teher megfordításához azonban nem elegendő csak állítani a tényállás megállapítási kötelezettség megsértését, a felperes ügyfélnek eme hivatkozását alá is kell támasztania.
- [12] A Bíróság a fentiekben kifejtetteknek megfelelően az eljárásban azt vizsgálta, hogy az alperes (tehát a vámhatóság) a tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett-e.
- [13] A Bíróság ezzel kapcsolatban arra hivatkozott, hogy a felperes (tehát a panaszos) a mérőeszköz hitelességét, a mérés technológiai leírás szerinti elvégzését nem vitatta. A Bíróság szerint, amennyiben a mérést hiteles eszközzel, a technológiai leírásoknak megfelelően végezték, a mérés téves eredményre nem vezethet, ezért a felperes szakértő kirendelése iránti bizonyítási indítványát elutasította. Elutasította továbbá a felperes tanúbizonyítási indítványát is, mert a tanúktól a mérés körülményeivel kapcsolatban releváns információ, tény nem várható.
- [14] A Bíróság megjegyezte, hogy az NFM rendelet nem tartalmaz az ellenőrző mérlegelésre vonatkozó jogszabályi rendelkezést. Ez viszont szerinte azért irreleváns, mert a konkrét esetben eljárási szabálysértés, a mérést befolyásoló körülmény nem merült fel. Figyelmen kívül hagyta a felperes hivatkozását – a két mérés közötti – rakományigazítás hiányára, a szállítmányt igazoló dokumentumra és a szerb vámokmányra. Mindez a kereset elutasításához vezetett. [A Bíróság döntése alapjául a Pp. 339. § (1) bekezdését jelölte meg, ami a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezéséről, és új eljárásra kötelezésről szól, továbbá hivatkozott a Kúria Kfv. III.37.356/2010/4. számú végzésére.]
- [15] 3. Az indítványozó szerint az alaptörvény-ellenességet a következő tényezők és összefüggések támasztják alá.
- [16] Az általa előterjesztett bizonyítási indítványoknak a Bíróság nem adott helyet, ezáltal kizárólagosan az alperesi (hatósági) álláspont érvényesülhetett. Meggyőződése, hogy a Bíróságnak az eljárásban azt kellett volna tisztáznia, hogy a hatóság valóban teljes körűen eleget tett-e tényállás-felderítési kötelezettségének, vagyis annak, hogy teljes bizonyossággal kizárható-e a mérési hiba. A Bíróság előtti eljárásban nem tették lehetővé számára annak bizonyítását, hogy a járműszerelvény rakterét nem bontották meg, a rakományt nem igazították meg. A Bíróság mindezt nem tekintette az ügy szempontjából relevánssnak, holott éppen ezek a körülmények támasztották volna alá a második mérés kori rakomány-állapot változatlanlanságát, és ezzel az első mérés hibájára utalhattak volna. A bírósági megközelítésből egyértelműen az következik, hogy csak az első mérés eredményét lehet elfogadni, bármennyire irracionális mértékű súlyadatokkal is szolgált volna.
- [17] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a mért adatok minden realitást nélkülöztek, a gépkocsivezető azonnal ellenőrző mérést kért (visszatolatást a mérlegre), de az eljáró hatóság ezt nem engedélyezte, az újramérés elutasítását semmivel nem indokolta. Az azonnali ellenőrző-mérés ugyanis megmutathatta volna, hogy ténylegesen jók voltak-e az első mérés eredményei. A hatóság csak arra adott lehetőséget, hogy a járművel a sor végére álljanak, és amikor ismételen sorra került, a mérést – mintha az NFM rendelet 9. § (3) bekezdésében foglaltaknak tett volna eleget – elvégezték.

[18] Az indítványozó összegezve úgy véli, hogy a bírósági eljárásban tett indítványai a jogvita elbírálása szempontjából lényeges tények eldöntésére vonatkoztak. A Bíróság viszont nem tette lehetővé számára, hogy bizonyíthassa állításait akár szakértő kirendelése, akár tanúbizonyítás lefolytatása útján. Mindezzel a bíróság fontos eljárási alapelvek érvényesülését akadályozta meg (nem volt biztosított az azonos esélyekkel való részvétel az eljárásban, ilyen értelemben sérült a jogegyenlőség). E követelmények megsértése az indítványozó szerint ellentétes az Alaptörvényben rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal.

II.

[19] 1. Az Alaptörvény hivatkozott 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 (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.”

[20] 2. Az eljárás során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések a következők.

[21] 2.1. A Kkt. rendelkezései:

„20. § (1) Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban [...] *h*) a közúti járművek közúti közlekedésben való részvételéhez előírt műszaki, biztonsági és környezetvédelmi tulajdonságokra, a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésére, a rakomány rögzítésére, továbbá az ömlesztett áruk szállítására, [...] vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetőek. [...]

(11) Magyarország területén magyar vagy külföldi rendszámú közúti jármű közlekedésére, valamint a közúti járművel végzett áru-, illetve személyszállítási tevékenységre vonatkozó az (1) bekezdés szerinti rendelkezések megtartását

a) belföldi forgalomban közlekedő jármű esetén

aa) a közlekedési hatóság és a rendőrség,

ab) az (1) bekezdés c)–e) és l) pontja tekintetében a vámhatóság is, valamint az (1) bekezdés h) pontjában a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésének tekintetében a vámhatóság, és közlekedési hatósági jogkörben a Kormány rendeletében meghatározott közút kezelője is,

[...]

bc) az (1) bekezdés h) pontja szerinti a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedésének tekintetében közlekedési hatósági jogkörben a Kormány rendeletében meghatározott közút kezelője is, [...]

jogosult együtt vagy önállóan ellenőrizni.”

„33/C. § (1) A díjköteles országos közutak díjfizetés ellenében történő használatának ellenőrzésére jogosult szervezetek a díjköteles utak használati díja megfizetésének helyszíni ellenőrzése, valamint a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése alkalmával hatósági ellenőrzés keretében eljárva jogosultak:

a) a gépjárművet megállítani, a gépjármű helyzetét és állapotát dokumentálni, a gépjármű okmányait átvenni,

b) a feladat ellátása céljából az úthasználó személyazonosító okmányait és a gépjármű azonosító okmányait megvizsgálni,

c) a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerve intézkedését kérni, és annak megérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – feltartóztatni azt, aki a gépjármű okmányait nem adja át, vagy személyazonosságát nem igazolja, vagy az intézkedést más módon akadályozza,
 ca) a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése során megállapított, a 20. § (7a) bekezdésében meghatározott mértékű szabályszegés esetén az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóság kiérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – a járművet visszatartani,
 cb) a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése során megállapított szabályszegés esetén – ha az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésére nem került sor – a közigazgatási bírság kiszabása érdekében a bizonyítékok megküldésével együtt értesíteni az illetékes hatóságot,
 d) a díjköteles útszakasz azonnali elhagyását elrendelni,
 e) a jogosulatlan úthasználat tényének megállapítása esetén az erről készített jegyzőkönyvnek az út használatáért díjszedésre, valamint a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szerv vagy szervezet részére történő átadásával az úthasználót a pótdíj megfizetésére kötelezni.”

„48. § (3) Felhatalmazást kap [...]

b) a miniszter, hogy

[...]

27. a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet, továbbá össztömeg-korlátozást meghaladó járművek közötti közlekedéséről, a közútkezelői és a hatósági eljárás, a díjfizetés, valamint a szakkíséret és kíséret személyi és tárgyi feltételeiről szóló szabályokat,

[...]

rendeletben állapítsa meg.”

[22] 2.2. A közúti közlekedés szabályairól 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) rendelkezései:

„51. § (1) Amennyiben a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik, közúti forgalomban csak az út kezelőjének hozzájárulásával (útvonalengedély), az abban meghatározott útvonalon és feltételek megtartásával szabad részt venni

a) olyan járművel, amelynek megengedett legnagyobb össztömege vagy tengelyterhelése meghaladja a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló miniszteri rendeletben meghatározott mértéket (túlsúlyos jármű vagy tengelytúlsúlyos jármű);”

[23] 2.3. A Br. rendelkezései:

„9. § A Kkt. 20. § (1) bekezdés h) pontjához kapcsolódóan – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a 8. mellékletben meghatározott összegű bírságot köteles fizetni az, aki

[...]

c) a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló jogszabályban, ide nem értve a jelzőtáblával elrendelt össztömeg-korlátozásokat, [...] megsérti.”

„8. melléklet a 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelethez

1. A megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést meghaladó, a közút kezelőjének hozzájárulása nélkül vagy a közút kezelőjének hozzájárulásában szereplő értéktől eltérően közlekedő jármű

e) [30% felett 500 000 forint a bírság összege]”

III.

[24] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[25] 1. Az Alkotmánybíróság tanácsa előzetesen vizsgálta a panasz befogadhatóságát, és az alábbiakat állapította meg.

- [26] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Bíróságnak az alkotmányjogi panaszt felterjesztő levele szerint az ítéletet a felperes jogi képviselője 2014. április 18-án vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2014. június 17-én adta postára, vagyis határidőben érkezett.
- [27] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt további formai követelményeknek is megfelel, mert megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntést; tartalmaz továbbá a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint rögzíti a kifejezett kérelmet a bírósági döntés megsemmisítésére.
- [28] A Bíróság tájékoztatása szerint az ügyben felülvizsgálati eljárás, illetve perújítási eljárás nincs folyamatban.
- [29] Megállapította továbbá a tanács azt is, hogy az indítványozó az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető.
- [30] Az indítványozó az egyedi ügyben közvetlenül érintettnek tekintendő, aki
- az Abtv. 27. § a) pontja szerinti, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítja;
 - az Abtv. 27. § b) pontja szerinti jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [31] A támadott bírói döntés az eljárást véglegesen, érdemben és a perjogi szabályok szerint lezárta. Ebben a tekintetben tehát a panasz szintén megfelel az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételeknek.
- [32] A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, annak lényegi tartalmát érintő követelmények teljesülésének vizsgálata, és a jogszabályi környezet alkotmányjogilag aggályos tartalma alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül. Így az Abtv. 29. §-a szerinti feltétel is teljesült, ezért az eljáró tanács az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [33] 2. Érdemi eljárásában az Alkotmánybíróság áttekintette a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát.
- [34] Az Alkotmánybíróság ennek során figyelemmel volt az Alaptörvény negyedik módosításában (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontokra. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor – az Alkotmánnyal fennálló tartalmi és kontextuális egyezés okán – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}, a jelen ügy kapcsán is arra a megállapításra jutott, hogy a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya.
- [35] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az itt megfogalmazott megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat] is megerősítette és gyakorlattá formálta. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.
- [36] 3. A jelen ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban a Bíróság a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján azzal utasította el a felperes (indítványozó) keresetét, hogy az alperes (a hatóság) tényállás-

tisztázási kötelezettségének maradéktalanul eleget tett. A Bíróság e tekintetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50. § (1) bekezdésére hivatkozott, amely előírja, hogy „[a] hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.”

- [37] Az Alkotmánybíróság a számára rendelkezésre álló iratokból arra a következtetésre jutott, hogy az alapügyben a peres felek egyike (vagyis a panaszos) eszköztelenné vált a bizonyítási eljárás során. Perbeli jogosítványai olyan mértékben csorbultak, ami felveti az alkotmányos alapjogvédelem indokoltságát. Ebből következően a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélése tartalmi vizsgálatot igényel, amelynek során választ lehet adni arra, hogy a panaszosnak volt-e lehetősége jogi álláspontja és az azokat alátámasztó bizonyítékok előadására, és érvényesítésére vagy ellenkezőleg: el volt zárva a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől.
- [38] Az Alkotmánybíróság az ügy megítélése során figyelemmel volt mindazon körülményekre, amelyek alátámasztják a túlsúlyos járművek közlekedésére vonatkozó speciális szabályok jogosultságát, az ilyen szabályokat megszegő személyek fokozott felelősségre vonását, amely adott esetben akár súlyos szankció alkalmazására is vezethet. Ezek a szabályok ugyanis védik a környezetet, fokozzák a közlekedés biztonságát, óvják az utak minőségét. Nyilvánvalóan hatékonyan kell érvényt szerezni a szabályok betartásának függetlenül attól, hogy a szabályszegésnek emberi felelőtlenség vagy gazdasági nyereszkeredés az oka. A hatékony védelem egyik eszköze a kötelezően elrendelt mérlegelés, a tengelyterhelés ellenőrzése. A szabályok megszegőit túlsúlydíj, közigazgatási bírság, avagy a további közlekedésből való kizárás fenyegeti.
- [39] Az indokoltan súlyos szankciók viszont az eljáró szervek felelősségét is fokozzák; döntéseiket kellő körültekintéssel és teljes alapossággal kell meghozniuk. Ez a követelmény egyaránt vonatkozik a mérlegelést végző nonprofit zrt-re, a helyszínen ténykedő vámszervekre, a másodfokú vámhatóságra és a törvényességi felülvizsgálatot végző bíróságra is. Az indítványozó által becsatolt „Közúti Ellenőrzés Mérési Jegyzőkönyve” irat bizonyítja, hogy a gépkocsivezető nem értett egyet a mérlegelés eredményével és újramérlegelést kért.
- [40] A Bíróság által nyilvánosan tartott tárgyalásról készült jegyzőkönyv szerint az indítványozó kifejezetten kérte szakértő kirendelését annak tisztázására, hogy a két mérés közötti eltérő eredmény miből adódik. Az indítványozó kifejtette, hogy nem vitatja a mérőműszer hitelességét, de azt is hozzátette, hogy a hitelesség nem jelenti a mérőműszer pontosságát. Állította, hogy a kamionsofőrnek lehetősége lett volna arra, hogy az ellenőrzést követően azonnal visszatolasson a mérleg elejére.
- [41] Ezzel szemben az alperesi jogi képviselő azt állította, hogy a mérés eredményei nem rekonstruálhatóak (nincs azonnali újramérlegelési lehetőség), mert a soron következő kamion már elfoglalja a mérleget. Elismerte, hogy a mérés eredményét az is befolyásolhatja, ha a kamion nagy sebességgel halad át a mérlegen. Álláspontja szerint a hatóságnak (ez valójában egy nonprofit kft.) nincs jogszabályi kötelezettsége az azonnali (tehát elhajtás nélküli, a sorból való kiállítást nélkülöző) technikai értelemben vett mérlegelésre (a kamion raksúlyának ismételt megállapítására).
- [42] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozza: nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli (jogi értelemben vett) mérlegelését; ez a hatóságok és a rendes bíróságok feladata. Alaptörvényből fakadó funkcióját viszont úgy tudja a konkrét ügy kapcsán betölteni, ha rámutat: olyan, az ügy eldöntése szempontjából releváns tényezőket hagyott figyelmen kívül a Bíróság, amely tény önmagában a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta. Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményeként a Bíróság 7.K.27.809/2013/3. számú ítéletét az Alkotmánybíróság megsemmisítette. A döntés nem érinti a Főigazgatóság határozatát, arra a Pp. 361. § c) pontja az irányadó: „[a] Kúria az alkotmányjogi panasz orvoslása érdekében az alábbiak szerint határoz: c) ha az Alkotmánybíróság a bíróság határozatát megsemmisítette, az Alkotmánybíróság határozatából következően – a d) pontban foglalt kivétellel – az első vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el;”
- [43] 4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, 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. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül többek között az, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [44] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a tengelyterhelés ellenőrzéséről szóló NFM rendelet semmiféle olyan rendelkezést nem tartalmaz, amely az ellenőrzés eredményét a jármű vezetőjének vitatni engedné. Ennek következtében az ellenőrzést követően csak akkor van lehetőség az azonnali újramérlegelésre, ha azt

a mérést végző szerv alkalmazottja kezdeményezi. A jármű vezetőjére csak az NFM rendelet 9. § (3) bekezdését tekintik irányadónak, amely egyébként akkor teszi lehetővé az ellenőrzött személy kérésére az újramérlegelést, ha az átrakodást követően a tengelytúlterhelést megszüntette.

- [45] A szabályozás ismertett hiányossága azt eredményezi, hogy jogvita esetén a hatóság ezt a szabályt tekinti alkalmazandónak arra az esetre is, amikor átrakodás nem történt, és a járművezető azonnali újramérlegelést kért. Ebből adódóan a jogvitában eljáró szervek olyan jogszabályi rendelkezéssel támasztják alá döntésüket, ami nyilvánvalóan nem vonatkoztatható a konkrét történeti tényállásra. A vizsgált ügyben is a panaszos állítása a mérlegelés hibájára vonatkozott és nem arra, hogy a rakományt szeretné átrendezni, illetve annak egy részét lerakni (hogy a túlsúly megszűnjön). Valójában arról van szó, hogy az első mérlegelés eredménye megváltoztathatatlan, de legalábbis az érintett járművezető (aki közben megbírságot vált) érdemben nem kifogásolhatja: az eredmény számára objektívizálódott. A panaszos által szorgalmazott (tényleges és azonnali) újramérlegelésre – a Főigazgatóság határozata indoklásából kitűnően – csak a mérlegelést végző zrt. munkatársa kezdeményezésére kerülhet sor, ha üzemzavart vagy a mérés eredményére kiható rendellenességet tapasztal. Ez a jogosultság ráadásul olyan szervet illet meg, amely a mérés elvégzésén túlmenően egyúttal túlsúlydíjat állapíthat meg.
- [46] Az ügy eldöntésének alapjául szolgáló jogszabályi háttér Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata tehát arra mutatott rá, hogy az ellenőrző mérlegelés során az ügyféli jogok súlyosan csorbulnak annak következtében, hogy hiányzik a tisztességes eljárást biztosító szabályozás. Tisztességes módon, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelménynek megfelelően csak akkor folyhat le ez az eljárás, ha a jogalkotó pótolja a hiányzó szabályozást, amely lehetővé teszi az ellenőrzés alá vont és súlyos szankciókkal fenyegetett személyek számára az azonnali újramérlegelés kezdeményezését. Az újramérlegelés során biztosítani kell, hogy az ügyfél vagy annak megbízottja meggyőződjék a mérés eredménye valódiságáról és helyességéről.
- [47] 5. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [48] Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjával, mivel a jogalkalmazói hibát csak abban az esetben indokolt jogalkotás útján orvosolni, ha más eszköz nem áll rendelkezésre.
- [49] Ebben az esetben az eljárási szabályok megfelelő alkalmazása alkalmas a hasonló hibák megelőzésére is.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1204/2014.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 81. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3110/2015. (VI. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.725/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Ebben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv. III.37.725/2013/5. számú ítélete, valamint a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.26.930/2013/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel a kifogásolt bírósági döntések álláspontja szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság, ezen belül a szerzett jogok védelmének, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog elvét.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául az indítványozó mint felperes által indított közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti per szolgált. Az eljáró bíróságok által megállapított tényállások szerint az indítványozó mint mezőgazdasággal foglalkozó Kft. 2009-ben haszonbérleti szerződéseket kötött magánszemélyekkel a tulajdonukban, illetve használatukban lévő, gyepterületű ingatlanok haszonbérletére 2009. szeptember 1. napjától 2019. december 20. napjáig terjedő időtartamra.
- [4] A Szentesi Körzeti Földhivatal a földhasználati jogokat az indítványozó javára bejegyezte. Az indítványozó ezen bejegyzést megelőzően agrár-környezetgazdálkodási támogatásra vált jogosulttá. Az indítványozó ezt követően 2011. április 11-én panaszbeadvánnyal fordult a Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi Főosztályához, kifogásolva az elsőfokú hatóságként eljáró Szentesi Körzeti Földhivatal földhasználati bejegyzésekkel kapcsolatos eljárását. A Csongrád Megyei Kormányhivatal Földhivatala ezen kifogással összefüggésben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 115. § (1) bekezdés b) pontja alapján – az indítványozó földhasználati lapján nyilvántartott bejegyzések jogszerűségének vizsgálata iránt – felüyeleti eljárást indított, az elsőfokú hatóság földhasználatot bejegyző határozatait megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította, egyben az indítványozó földhasználati lapjára bejegyzett földhasználatok törlését rendelte el. Az indítványozó kereseti kérelmet terjesztett elő a Szegedi Törvényszékhez, melyet a jogorvoslati kérelemként értékelve – elutasított. Ez ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt a Kúriához, amelyet a Kúria a Kfv.II.37.244/2012/2. számú végzésével hivatalból elutasított. Az újra megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság újabb határozatában az indítványozó földhasználati bejegyzés iránti kérelmét elutasította, melyet a másodfokú hatóság jogerős határozatával helybenhagyott.
- [5] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a jogerős határozat felülvizsgálata iránt, melyben az alperes határozatának hatályon kívül helyezését, valamint földhasználatának földhasználati nyilvántartásba történő bejegyzése

elrendelését kérte. Indokolása szerint az alperes nem semmisíthette volna meg az első fokon jogerőre emelkedett körzeti földhivatal földhasználati jogot bejegyző határozataival szemben indult felügyeleti eljárásban a bejegyző határozatokat, mert a felügyeleti jogkörben történt intézkedés sértette a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait.

- [6] A bíróság a keresetet elutasította. Az indítványozó a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel élt, melyet a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.725/2013/5. számú ítéletével elbírált, és hatályában fenntartotta a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.26.930/2013/8. számú ítéletét.
- [7] A felülvizsgálati ítélet megállapította, hogy önmagában azzal, hogy az indítványozó egy másik eljárásban mezőgazdasági támogatásra szerzett jogot, nem jelenti azt, hogy a földhasználati jog bejegyzésére irányuló eljárásban már megszerezte és gyakorolta a földhasználati jog bejegyzéséből eredő jogokat. Megállapította, hogy a jogszerzés azért sem valósulhatott meg, mert az indítványozó (a per felpereseként) maga sem vitatta, hogy a földhivatal erre vonatkozó hiánypótlási felhívásának nem tudott eleget tenni. A kúriai döntés hangsúlyozta, hogy a földhasználati jog deklaratív jellege folytán a földhasználati jogot nem a bejegyzés, hanem a haszonbérleti szerződés keletkeztette, amelyekre nézve a közigazgatási hatóságok megállapították, hogy a földhasználati jog bejegyzésének jogszabályi feltételei nem álltak fenn. Ugyanakkor az indítványozó a földhasználati jog bejegyzését elutasító érdemi határozattal szemben sem a keresetében, sem a felülvizsgálati kérelmében nem jelölt meg konkrét jogszabálysértést, csak a felügyeleti jogkörben hozott végzés jogszerűségét vitatta, azonban a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogai igazolására szolgáló tényeket és körülményeket nem jelölte meg.
- [8] 1.2. Az indítványozó – a Főtitkárság hiánypótlásra való felhívását követően – kiegészített indítványában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság, valamint a szerzett jogok sérelmével összefüggésben előadta, hogy bár az abban megfogalmazott jog nem alapjog, azonban nem zárható ki, hogy a jogállamiság követelményét sértse – s ezáltal alaptörvény-ellenesnek minősüljön – az a bírósági határozat, mely indokolatlanul korlátozza a hatósági eljárásban az ügyfeleket szükségtelen károkozástól megvédő törvényi rendelkezésnek az alkalmazását. Álláspontja szerint a Ket. 115. § (4) bekezdés c) pontja a közhatalommal rendelkező szervek tevékenységének szab korlátot, és így a jogállamiság követelményéből fakad. Ezzel összefüggésben utalt az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban foglaltakra. Nézete szerint az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érint, nevezetesen: lehet-e pusztán azon az alapon mellőzni az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát biztosító jogszabályi korlát – azaz a Ket. 115. § (4) bekezdés c) pontja – alkalmazását, hogy az ügyfél az adott eljárásban (konkrétan a földhasználati eljárásban) egy eltérő jogszabályban megállapított jogot szerzett. Egyben kifejtette, hogy a kúriai ítélet ezt úgy válaszolta meg, hogy mellőzhetőnek tekintette, mivel annak indokolása szerint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra közvetett módon nem lehet levonni következtetést. Az indítványozó álláspontja szerint a földhasználati bejegyzéssel jogosulttá vált, vagyis jogot szerzett arra, hogy agrár-környezetgazdálkodási támogatásért folyamodjon. Kifejtette, hogy a Kúria ítélete indokolatlanul korlátozza a jogszerzés fogalmát, sértve ezzel a jogállamiság követelményét. A kifogásolt bírósági határozatok folytán sérülni vélte továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás-hoz való jogot. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a Csongrád Megyei Kormányhivatal Földhivatala nem vizsgálta az indítványozó jóhiszeműségét, amely hiány önmagában a felügyeleti szerv döntésének jogsértő voltát eredményezi. Hangsúlyozta, hogy a bíróságnak nincs hatásköre a közigazgatási szerv Ket. 115. § (4) bekezdés c) pontja szerinti feladatának (az ügyfél rosszhiszeműsége bizonyításának) elvégzésére, mint a közigazgatási határozatot felülbíró bíróság, csupán megállapíthatja, hogy a szerv eleget tett-e ezen kötelezettségének. Amennyiben a hatóság ezt elmulasztotta, a bíróság köteles a felülvizsgálat során hatályon kívül helyezni a jogsértő határozatot. Ezzel szemben a felülvizsgálati ítélet a jóhiszeműség vizsgálatát maga végezte el, továbbá azt – az indítványozó szerint – iratellenes tényállásra alapította.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróságnak – az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadásáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése értelmében a befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [10] Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz Abtv. 27. §-ában, illetve a 29–31. §-aiban foglalt tartalmi befogadhatósági feltételeknek való megfeleléseit vizsgálta.

- [11] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság, ezen belül a szerzett jogok védelmének elvét, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állította.
- [12] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet abban az esetben fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amennyiben az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza sem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, sem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet nem vetett fel, ezzel szemben a kérelem – tartalma szerint – valójában szakjogi kérdés felülbírálatára irányul.
- [14] Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal összefüggésben hangsúlyozza, hogy az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, önmagában a bírósági joggyakorlat tartalmának (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel. 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]}.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság – mindezekre figyelemmel – megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek. Ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglaltakra tekintettel visszautasította.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1696/2014.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3111/2015. (VI. 23.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/C. §-a és 24/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/C. §-a és 24/D. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az eljárása felfüggesztése mellett 4.K.27.273/2014/2. számú végzésében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. A bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 24/C. §-a és 24/D. §-a alaptörvény-ellenességét és nemzetközi szerződésbe ütközését észlelte. Az Art. e szabályai az adóregisztrációs eljárásról szólnak.
- [2] 1.1. Az adóregisztrációs eljárás az újonnan alakult társas vállalkozások első, vagy a működő vállalkozások változás nyomán státuszt nyert vezető tisztségviselőinek és képviseleti joggal, vagy 50%-os szavazati joggal rendelkező tagjainak adózói előéletét vizsgáló eljárás. Eredményeképpen az adószám megállapítása megtagadható, vagy a vállalkozás adószáma törölhető. Az adóregisztrációs eljárás célja, hogy meghatározott kritériumoknak megfelelő személyek új adózó alapításában, vagy működésében meghatározott körülmények fennállásáig, vagy meghatározott ideig ne vehessenek részt. Az eljárás azokat a személyeket érinti, akik magatartásukkal korábban hozzájárultak ahhoz, hogy olyan adózók, amelyek az adóhatósághoz történő bejelentkezési kötelezettségüknek a cégbírósághoz intézett bejegyzés iránti kérelem és mellékletei benyújtásával tesznek eleget, jelentős adótartozást halmozzanak fel, jelentős jogsértést kövessenek el, vagy elérhetlenné váljanak az adóhatóság számára.
- [3] A cél elérése érdekében az adóhatóság az adózó adószámának megállapítását megelőzően megvizsgálja, hogy fennáll-e olyan, a törvényhelyben felsorolt kizáró ok az adózó vezető tisztségviselőjével, képviseletre jogosult tagjával, vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal rendelkező tagjával, vagy részvényesével szemben, amely az adószám megállapításának akadályát képezi. Az akadály fennállása esetén az adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja.
- [4] Az adóregisztrációs eljárás része, hogy abban az esetben, ha az adózó vezető tisztségviselőjének, illetve tagjának személyében bekövetkezett változással bejegyzett új vezető tisztségviselővel, vagy taggal szemben áll fenn az adószám megállapításának akadályát képező kizáró ok, az adóhatóság először felszólítja az adózót az aka-

dály megszüntetésére, ennek elmaradása esetén az adószám felfüggesztése nélkül az Art. 24/A. §-a szerint jár el, az adózó adószámát törli és vele szemben az ebben a §-ban meghatározott módon fellép.

- [5] A törvény a tartozást felhalmozó adózók vezető tisztségviselőit, tagjait, részvényeseit illetően lehetőséget biztosít a törvényben felsorolt esetekben és módon a fenti jogkövetkezmények elhárítására.
- [6] 1.2. Az indítványra okot adó ügy, az első- és másodfokú hatósági határozat, valamint a terjedelmes alkotmányjogi érvelést is tartalmazó keresetlevél, továbbá a hatóság érdemi nyilatkozata részletes ismertetését követően a bíróság azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Art. 24/C. §-a és 24/D. §-a vonatkozásában, hogy ezen rendelkezések az Alaptörvénybe, illetve részben nemzetközi szerződésbe ütköznek.
- [7] 1.2.1. Az indítvány utalt az Alaptörvény M) cikkére, amelynek értelmében Magyarország gazdasága az értéktremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik; továbbá Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. A bírói kezdeményezés szerint ezzel szemben a sérelmezett és vizsgálni kért szabályok jelenlegi szövegezésükben nem csupán a jogszerűtlen és rosszhiszemű, nemcsak a felróható magatartás következtében felhalmozott adótartozást sújtják súlyos szankcióval, azzal, hogy a vállalkozási szférából részlegesen kizárják az érintett személyeket.
- [8] A bírói kezdeményezés hivatkozik a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat indokolásának V. pontjára: „Noha az államnak a piacgazdaság viszonyai között is meg van az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen sem tartozik bele, hogy a piacgazdaság tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályzás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal.” Az indítvány szerint ezzel nem áll összhangban a jelenlegi jogszabály megszövegezése, mert az eleve vélelmezi az érintett személy rosszhiszeműségét, a jogellenességét és emellett az érintett személyre telepíti az ellenbizonyítás terhét, amelyet rendkívül szűk körben tesz csak lehetővé. A bírói kezdeményezés szerint mindezek alapján a hivatkozott rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikkében megfogalmazott normatív rendelkezést.
- [9] 1.2.2. A bírói kezdeményezés szerint a hivatkozott rendelkezések nem harmonizálnak az Európai Unió szabályaival sem.
- [10] Ebben a körben a bíróság azzal érvelt, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) létrehozta az EU belső piacát, az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése értelmében a belső piac egy olyan belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Ennek szellemében az adózót, aki társas vállalkozásként működik, megilletik az ún. belső piaci szabadságok és ezen belül is az áruk szabad mozgásához és a szolgáltatásnyújtás szabadságához fűződő közvetlenül hatályos jogosultságok. Így jogosult maga megválasztani azon személyeket, akikkel a gazdasági tevékenységét meg kívánja valósítani, különös tekintettel a vezető tisztségviselőkre. A feketegazdaság elleni küzdelem nyomós közérdek, ez indokolja az Art. 24/C. §-a szerinti korlátozást. Az ilyen korlátozás vagy kizárás lehet jogszerű még abban az esetben is, hogyha esetleg korlátozza a belső piaci szabadságok gyakorlását, feltéve, hogy ez a korlátozás vagy kizárás nyomós közérdeken alapul. Ehhez képest azonban az Art. 24/C. és 24/D. §-ai aránytalanul korlátozzák a magánszemélyek belső piaci szabadságainak gyakorlását, mert olyan esetekben is kizárják és korlátozzák a belső piaci működést, amikor semmiféle jogellenes, vagy rosszhiszemű magatartás nem kapcsolható az érintett személyhez. Az Art. hivatkozott szakaszai lehetőséget biztosítanak az érintettnek a jogkövetkezmények alóli kimentésre, ugyanakkor ez a kimentés csupán formális, hiszen még az a magánszemély sem tudja kimenteni magát, akinek a korábbi adótartozás felhalmozása egyáltalán nem róható fel, tekintettel arra, hogy az Art. hivatkozott szakaszai alapján az adóhatóság az érintett személy vonatkozásában a felróhatóságot, jogellenességet nem is vizsgálhatja. Ezért e jogi szabályzás alkotmányértéktől és az európai joggal is összeegyeztethetetlen.
- [11] 1.3. A bíróság indítványozza azt is, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Art. 24/C. §-át és 24/D. §-át abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az E) cikk (2)–(3) bekezdésének, valamint a XII. cikk (1) bekezdésének.
- [12] Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el.

- [13] A bírői kezdeményezésből kitűnik, hogy az elsőfokú közigazgatási hatóság az indítványra okot adó konkrét ügyben az Art. 24/C. § (1) bekezdését és 24/C. § (2) bekezdés *a)* pontja *aa)* pontját alkalmazta, a másodfokú hatóság pedig megállapította, hogy a kimentési kérelem nem felelt meg az Art. 24/C. § (5)–(8), illetve (12) bekezdésének, valamint a 24/D. §-ban foglaltaknak.
- [14] 2. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja szerinti hatásköre. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében 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.
- [15] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja szerint az Alkotmánybíróság „bírői kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját”.
- [16] A jelen esetben a bírői kezdeményezés az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálására is irányul. Ezért az Alkotmánybíróságnak soron kívül kellett eljárnia.

II.

- [17] 1. Az Alaptörvény felhívott rendelkezése:

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.
(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

- [18] 2. Az EUMSZ érintett szabálya szerint:

„26. cikk (1) Az Unió a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket.
(2) A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.
(3) A Tanács a Bizottság javaslata alapján meghatározza az összes érintett ágazat kiegyensúlyozott fejlődésének biztosításához szükséges iránymutatásokat és feltételeket.”

- [19] 3. Az Art. támadott rendelkezései szerint:

„24/C. § (1) Az állami adóhatóság a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti adózók adószámának megállapítását megelőzően a 16. § (3) bekezdése szerint bejelentett adatok és az állami adóhatóság nyilvántartásában szereplő adatok egybevetésével, a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti bejelentést követően megvizsgálja, hogy fennáll-e az adószám megállapításának (2) bekezdésben meghatározott valamely akadálya.
(2) Az állami adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja, ha az adózó vezető tisztségviselője, képviselőre jogosult tagja, vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tagja, vagy részvényese, egyszemélyes gazdasági társaság esetében a tag vagy részvényes (e § alkalmazásában a továbbiakban: tag)
a) olyan, a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti más adózó jelenlegi, vagy volt vezető tisztségviselője, vagy tagja, amely
aa) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napján az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 15 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 30 millió forintot meghaladó adótartozással rendelkezik feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, vagy tagi jogviszony az adótartozás folyamatos fennállásának 180. napját megelőző 180. napon, vagy azt követően bármelyik napon fennállt, vagy
ab) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 15 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel ren-

delkező adózók esetében 30 millió forintot meghaladó adótartozással jogutód nélkül szűnt meg, feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, vagy tagi jogviszony a felszámolás vagy a kényszertörlési eljárás kezdő napját megelőző 180. napon, illetve azt követően bármelyik nap fennállt, vagy

ac) adószámát az állami adóhatóság az adószám megállapítására irányuló kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az adószám 24/A. § szerinti felüggesztését, követően, vagy a 24/B. § szerint, illetve a 24/D. § (2), illetve a 24/F. § (6) bekezdésében felsorolt okból, az ott meghatározott eljárásban jogerősen törölte feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, vagy tagi jogviszonya az adószám törlését kimondó jogerős határozat meghozatalának napján, vagy azt követően bármelyik nap fennállt,

b) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napján az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 15 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 30 millió forintot meghaladó adótartozással rendelkeznek.

(2a) A (2) bekezdés *a)* pont *aa)* alpontja és *b)* pontja alkalmazásában nem tekinthető fennálló adótartozásnak az adótartozás azon része, amely jogerős adóhatósági határozaton alapul feltéve, hogy a határozat bírósági felülvizsgálatának megindítására nyitva álló határidő még nem telt el, vagy az adózó által kezdeményezett, a határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás jogerősen még nem zárult le. Ebben az esetben az adóhatósági határozaton alapuló adótartozás a bírósági felülvizsgálat megindítására nyitva álló határidő eredménytelen lejártát követő naptól, illetve a bírósági eljárás jogerős lezárását követő naptól tekinthető fennállónak.

(2b) A (2) bekezdés *a)* pont *ab)* alpontja alkalmazása szempontjából adótartozásnak minősül az adóhatóság által a csődeljárási és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 80. §-a szerint engedményezett, valamint a bejelenteni mellőzött vagy lemondással érintett követelés is.

(3) A (2) bekezdés *ac)* pontja alkalmazásában nem tekinthető jogerősnek az adószám törlését kimondó határozata, ha a bírósági felülvizsgálat megindítására nyitva álló határidő még nem telt el, illetőleg az adózó által kezdeményezett, a határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás jogerősen nem zárult le.

(4) Amennyiben az állami adóhatóság az adószám megállapítását a (2) bekezdés szerint megtagadta, az a vezető tisztségviselő, vagy tag, akire tekintettel az állami adóhatóság az adózó adószámát megtagadta, az adószám megállapítását megtagadó határozat adózóval történő közlésétől számított 8 napon belül kimentési kérelmet terjeszthet elő. A határidő jogvesztő, elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye.

(5) Az állami adóhatóság az adószám megállapításának megtagadása tárgyában hozott határozatot visszavonja, és az adószámot megállapítja, ha

a) az adószám megállapítását a (2) bekezdés *aa)*, *ab)*, vagy *b)* pontja alapján tagadta meg és az a vezető tisztségviselő, vagy tag, akire tekintettel az állami adóhatóság az adózó adószámának megállapítását megtagadta, a (4) bekezdés szerinti kérelmére indult eljárásban bizonyítja, hogy

aa) az adószám megállapításának megtagadására okot adó tartozást az azt felhalmozó adózó azért nem tudta kiegyenlíteni, mert az általa teljesített termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás ellenértékét egy vagy több vevő, illetőleg megrendelő részben vagy egészben nem egyenlítette ki, és

ab) a vevőkkel, megrendelőkkel szemben fennálló – illetőleg a felszámolás vagy kényszertörlési eljárás kezdő időpontjában fennállt –, határidőre ki nem egyenlített követelések összege az adótartozás összegét eléri vagy meghaladja, illetőleg a felszámolás vagy kényszertörlési eljárás kezdő időpontjában elérte vagy meghaladta, és

ac) az adótartozást felhalmozó adózó a követelések érvényesítése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható.

b) az adószám megállapítását a (2) bekezdés *aa)* vagy *b)* pontja alapján tagadta meg, és az a vezető tisztségviselő, vagy tag, akire tekintettel az állami adóhatóság az adózó adószámának megállapítását megtagadta, a (4) bekezdés szerinti kérelmére indult eljárásban, a kérelem benyújtásával egyidejűleg igazolja, hogy a kizáró ok alapjául szolgáló adótartozás már nem áll fenn.

(6) Az állami adóhatóság az adószám megállapításának megtagadása tárgyában hozott határozatot visszavonja, és az adószámot megállapítja akkor is, ha az adószám megállapítását a (2) bekezdés *ac)* pontja alapján tagadta meg, és az a vezető tisztségviselő, vagy tag, akire tekintettel az állami adóhatóság az adózó adószámát megtagadta,

a) az adószám megtagadására okot adó adószám törléssel érintett adózóban (e bekezdés alkalmazásában: törölt adózó) tagi jogviszonnyal nem rendelkezett, és

b) a (4) bekezdés szerinti kérelmére indult eljárásban okirattal bizonyítja, hogy vezető tisztségviselőként a törölt adózó jogszerű működésének helyreállítása érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

(7) Az állami adóhatóság jogosult a (4) bekezdés szerinti kérelemben foglaltak valódiságát – így különösen a tartozást felhalmozó adózó által teljesített termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás tényleges megvalósulását – a (2) bekezdés *aa)* alpontja, valamint *b)* pontja szerinti adótartozással rendelkező adózónál, illetőleg az (5) bekezdés *a)* pontja szerinti vevőnél, megrendelőnél vizsgálni, illetőleg e tekintetben a korábbi ellenőrzések eredményeit felhasználni.

(8) A (4) bekezdés szerinti kérelem elbírálására nyitva álló határidőbe nem számít bele a (7) bekezdés szerinti ellenőrzés(ek) időtartama.

(9) Az állami adóhatóság az adószámot a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti bejelentéstől számított 1 munkanapon belül állapítja meg, ha a cégbíróság által közölt adóazonosító szám alapján folytatott vizsgálat eredményeképpen a (2) bekezdésben meghatározott akadályok egyike sem valószínűsíthető ezen határidőn belül, egyébként az adószám megállapítása, vagy megtagadása tárgyában a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti bejelentéstől számított 8 munkanapon belül dönt. Ennek során felszólíthatja az adózó vezető tisztségviselőjét, illetve tagját arra, hogy nyilatkozzon a (2) bekezdésben meghatározott akadály fennállásáról. Az állami adóhatóság elektronikus úton értesíti a cégbíróságot, ha az adózó adószámának megállapítására nem került sor az 1 munkanapos határidőn belül.

(10) Ha az állami adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja, úgy az előtársaság adókötelezettségeinek teljesítéséért az előtársaság tagjai (részvényesei) egyetemlegesen felelnek. Mulasztás esetén az állami adóhatóság a mulasztási bírságot – magánszemély esetén a magánszemély adózókra meghatározott bírságmérték alkalmazásával – valamennyi tagra (részvényesre) kiszabhatja.

(11) Az állami adóhatóság az (1)–(9) bekezdés alkalmazása során az adózót a részére képzett technikai azonosítószámmon tartja nyilván, amelyet az adószám megállapítása iránti kérelem jogerős elutasítása esetében törölni kell. Ha a (9) bekezdés szerint az állami adóhatóság elektronikus úton arról értesíti a cégbíróságot, hogy az adózó adószámának megállapítására nem került sor az 1 munkanapos határidőn belül, ezen értesítéssel együtt közli a cégbírósággal, és a cégbíróság útján az adózóval a technikai azonosító számot. Az adószám megállapításáig az adózó adókötelezettségeit a technikai azonosító szám feltüntetésével teljesíti.

(12) Amennyiben az adószám megállapítását követő egy éven belül az állami adóhatóság tudomására jut, hogy az adózó adószámának megállapítására a (2) bekezdésben meghatározott valamely akadály fennállása ellenére került sor, az állami adóhatóság a 24/D. § rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával jár el az adózóval szemben.

(13) Ha az adózó vezető tisztségviselője vagy tagja olyan gazdasági társaság, vagy olyan gazdasági társaság jelenlegi vagy volt vezető tisztségviselője, illetve tagja, amelyben a Magyar Állam, vagy az államot megillető tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet közvetlenül, vagy közvetett módon 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkezik, az érintett személy az adószám megállapítását megtagadó határozat, vagy az állami adóhatóság Art. 24/D. § (2) bekezdése szerinti felszólításának kézbesítését követő 8 napos jogvesztő határidőn belül az adóregisztrációs eljárás megszüntetése érdekében kérelmet nyújthat be az állami adóhatósághoz. A kérelem alapján az állami adóhatóság az adószám megállapítását megtagadó határozatot visszavonja, és az adószámot megállapítja, illetve az adóregisztrációs eljárást megszünteti.

24/D. § (1) Az állami adóhatóság a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti adózók vezető tisztségviselőjének, képviselőre jogosult tagjának, vagy a korlátozott felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tagja, vagy részvényese, egyszemélyes gazdasági társaság esetében a tag vagy részvényes (e § alkalmazásában a továbbiakban: tag) személyében történt változásról történt tudomásszerzést követően 30 napon belül megvizsgálja, hogy a változás miatt bekövetkezett-e a 24/C. § (2) bekezdésben meghatározott valamely akadály.

(2) Az állami adóhatóság az akadály megállapítása esetén felszólítja az adózót, hogy a felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül hárítsa el azt. Abban az esetben, ha az adózó nem tesz eleget a felszólításnak és mulasztását nem menti ki, a 24/B. § szerint jár el, azzal, hogy az adószám törlését elrendelő határozatot – a hirdetményi úton történő közlés mellőzésével – közvetlenül az adózóval közli.

(3) Az a vezető tisztségviselő, vagy tag, akire tekintettel az állami adóhatóság az adózót a (2) bekezdés szerint felszólította, a felszólítás adózó által történt kézhezvételétől számított 8 napos jogvesztő határidőn belül a 24/C. § (4) bekezdése szerinti kimentési kérelmet terjeszthet elő. A kérelem elbírálására a 24/C. § (5)–(8) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy amennyiben az állami adóhatóság az adózó kérelmének helyt ad, úgy az adószám (2) bekezdés szerinti törlését mellőzi.”

III.

- [20] Az indítvány nem megalapozott.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Art. kifogásolt szabályai ellentétben állnak-e az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével.
- [22] Az előző Alkotmány korábban deklarálta, hogy Magyarország piacgazdaság – a tervgazdaság elvetéseként [9. § (1) bekezdés], valamint tartalmazta, hogy az állam elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát [9. § (2) bekezdés].
- [23] Az Alaptörvény a gazdasági rendszerről nem tartalmaz hasonló döntést. Ugyanakkor az Alapvetés szabályai között [M) cikk] szerepel, hogy hazánkban a vállalkozás szabad, és az állam biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Az Alaptörvény a piacgazdaság kifejezést nem tartalmazza, és a vállalkozás szabadságát az értékteremtő munkával együtt említi az M) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény az M) cikken kívül – az előző Alkotmánnyal ellentétben – az alapjogok között külön tartalmazza, hogy mindenkinek joga van a vállalkozáshoz, ugyanakkor ezt a jogot a közösség gyarapodásához való hozzájárulás kötelezettségével köti össze (XII. cikk).
- [24] 1.1. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Noha az M) cikk (1) bekezdése az Alaptörvénynek nem az alapjogi részében helyezkedik el, az nemcsak az emberre, hanem, amennyire lehet, más jogalanyokra is vonatkozik.
- [25] Az Alkotmánybíróság korábban többször értelmezte az előző Alkotmánynak azt az M) cikk (1) bekezdéséhez hasonló szabályát, amely az általános rendelkezések között kimondta, hogy az állam elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát [9. § (2) bekezdés].
- [26] Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést úgy értelmezte, hogy „a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342., 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154], 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [176]]
- [27] Az Alaptörvény M) cikkét az Alkotmánybíróság 8/2014. (III. 20.) AB határozata értelmezte. A határozat megállapította, hogy az Alaptörvényben az M) cikk nem a „Szabadság és felelősség” címet viselő részben, vagyis nem az alapjogok között helyezkedik el. Az M) cikk mindhárom mondatának az alanya „Magyarország”, és nem „mindenki” vagy a „magyar állampolgár”, mint általában az alapvető jogoknál. A határozat – amely a három mondat közül az M) cikknek az (1) bekezdésével azonos szerkezetű (2) bekezdését értelmezte – úgy foglalt állást, hogy annak alapján alapvető jogot közvetlenül nem lehet érvényesíteni, hanem csak más jogszabály közbejöttével.
- [28] Az M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben valamely támadott jogszabály vizsgálatakor nem lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok korlátozásának feltételeire előírt szabályokat alkalmazni.
- [29] 1.2. Az adóregisztrációs eljárást a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVII. törvény vezette be. A cégjogi, társasági jogi és a csődjogi szabályozás megváltoztatásának – a törvényjavaslat indokolása szerint – az volt a célja, hogy visszaszorítsa a piaci életben tapasztalt, a hitelezőket és az államot károsító, a cégeljárás egyszerűsítésével visszaélő vállalkozói magatartásokat.
- [30] A szabályozás azokat a természetes személyeket, akik meghatározó befolyást gyakoroltak jelentős adótartozást (pl. 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 15 millió forintot meghaladó) felhalmozó társas vállalkozásban,

más adózóktól távol tartani törekszik. Ennek az eszköze az adószám megállapításának megtagadása vagy az adószám törlése, amely érinti mind az adózót, mind a természetes személyt.

- [31] 1.2.1. Adóköteles tevékenységet csak adószámmal rendelkező adózó folytathat, bizonyos kivételekkel. Az adóköteles tevékenységet folytatni kívánó adózó adószám megállapítása végett köteles az állami adóhatóságnál bejelentkezni vagy a cégbírósághoz intézett bejegyzés iránti kérelem és mellékletei benyújtásával kérni az adószám megállapítását.
- [32] Habár adóköteles tevékenységet általában csak adószámmal rendelkező adózó folytathat, a bejelentkezési és bejelentési kötelezettségét teljesítő adózó vállalkozáshoz való joga ezzel nem szenved aránytalan korlátozást [ezt állapította meg az adószám törléséről szóló hasonló szabályt vizsgáló 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 424.]. A határozat értelmében az adózó érdekkörébe tartozik az, hogy adószámmal rendelkezék; az adószámmal rendelkezés valamely vállalkozás megkezdése feltételrendszere egyik elemének tekinthető.
- [33] A vizsgált szabályozás egyebek között a társas vállalkozás adózó számára a vállalkozásban vezető tisztségviselővé válás egyes feltételeit tartalmazza, az adószám megállapításához vagy törléséhez kötve, és lényegében kizárja azokat a személyeket, akikhez adó tartozás felhalmozása köthető hasonló funkcióban. Az adózó választhat más személyeket, vagy kérelem alapján indult külön eljárásban az adózó vagy vezető tisztségviselője – egyéb feltételek fennállása mellett – igazolhatja, hogy az adózó a követelések érvényesítése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható [24/C. § (4)–(5) bekezdés, 24/D. § (3) bekezdés], vagy az adó tartozás már nem áll fenn. A kérelem alapján az adóhatóság vagy megállapítja az adózó adószámát, vagy mellőzi a törlést, vagy határozattal utasítja el az adózó kérelmét.
- [34] Az Alkotmánybíróság szerint a most vizsgált szabályok nincsenek ellentétben az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, mert nem állapítható meg, hogy jelentős adó tartozás felhalmozásában valamely adózónál meghatározó befolyással rendelkező természetes személy kizárása másik adózó működéséből a vizsgált szabályokban szereplő módon a vállalkozás akadályozását vagy a vállalkozóvá válás lehetetlenné tételét jelentené az adózót illetően.
- [35] 1.2.2. Azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy bár a szabályok azt a természetes személyt, akinek a törvény az adó tartozás fennállását tudja be, korlátozzák abban, hogy társas vállalkozásban meghatározó befolyást gyakorló módon vállalkozóvá váljék, ez nem jelenti az M) cikk (1) bekezdése sérelmét. Az M) cikk (1) bekezdéséből közvetlenül nem erednek jogok magánszemélyekre, csak más jogszabály közbejöttével. Az M) cikk (1) bekezdéséből általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, hogy – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a vállalkozás szabadságára irányuló intézményrendszer létrehozza és fenntartsa. Ez a kötelezettség nem teljesen azonos az állam alapvető jogok érvényesülését segítő intézményvédelmi kötelezettségével. Nem vezethető le az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből az, hogy a vállalkozóvá válás korlátozásának bizonyos formája, mértéke, vagy a vállalkozóvá válás valamely feltétele közvetlenül az M) cikk (1) bekezdésébe ütköző lehetne.
- [36] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikkének (1) bekezdése sérelmére alapított indítványt elutasította.
- [37] 2. A bírói kezdeményezés nem tartalmaz érvelést az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az E) cikk (2)–(3) bekezdésének, valamint a XII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályaival kapcsolatban nem vizsgálódott érdemben. Az indítványnak ugyanis indokolnia kell, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.
- [38] Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns. {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}

- [39] Ugyanakkor a bírói kezdeményezés visszautasításának az alaptörvény-ellenesség vizsgálatát illetően [Abtv. 25. § (1) bekezdés] nem volt helye, mert az – az M) cikkel kapcsolatban – megfelelt az ilyen indítvánnyal szemben támasztható követelményeknek.
- [40] 3. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja kapcsán úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [41] Az Alkotmánybíróság több határozatban rámutatott arra, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ún. eredeti jogot, azaz „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésnek kívánja kezelni” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824, 1828.), és ezek a „szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325, 334.]
- [42] Az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése az előző Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályaival azonosan rendelkezik abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően a közösségi jog nemzetközi szerződésnek minősül-e.
- [43] Az ismertetett gyakorlat alapján az EUMSZ az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából nem minősül nemzetközi szerződésnek.
- [44] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványnak az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti részét, az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította, mert az indítvány elbírálása ebben a részében nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.
- [45] Megállapítható az is, hogy az EUMSZ rendelkezésével kapcsolatban az indítványozó által hivatkozottak nem értékelhető körülmények, azzal nem állnak összefüggésben, ezért az indítványnak ezt a részét az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján is vissza kellett utasítani.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/660/2015.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3112/2015. (VI. 23.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.455/2012/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Kúria Kfv.I.35.455/2012/2. számú végzése (továbbiakban: „Végzés2”) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az indítványozó terhére jogerős adóhatósági határozat 24 903 561 Ft adóhiányt, 10 103 887 Ft késedelmi pótlékot, valamint 12 451 781 Ft adóbírságot állapított meg. A jogerős adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során az indítványozó jogi képviselővel járt el, akinek a képviseleti jogosultsága elfogadott volt. A jogerős érdemi ítéletet 2012. január 23-án vette át a tértivevény tanúsága szerint a jogi képviselő. Az ítélet ellen a panaszos felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához ezen (az alapeljárásban is részt vett) jogi képviselője útján 2012. február 20-án. A kúriai felülvizsgálati kérelmet a jogi képviselő aláírásával ellátta, de ahhoz külön meghatalmazás csatolására nem került sor. A Kúria Kfv.I.35.175/2012/2. számú végzésével 2012. március 19-én felhívta az indítványozót (a perbeli felperest) és a felülvizsgálati kérelmet bélyegzőjével és aláírásával ellátó ügyvédet, hogy a Kúria előtti eljárásra feljogosító meghatalmazást a végzés kézhezvételétől számított 8 napon belül csatolják be, mivel az „az iratok közt nem volt fellelhető”.
- [3] A hiánypótlásra felhívó végzést a felperes (indítványozó) a tértivevény tanúsága szerint 2012. március 29-én átvette, majd március 30-án személyesen eljárva benyújtotta a felülvizsgálati kérelmet ellenjegyző ügyvédnek 2012. március 28. napján adott meghatalmazást, melyet a meghatalmazott ügyvéd az aláírásával nem látott el. A Polgári Perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: Pp.) 272. § (1) illetve (4) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani, melyhez – ha arra korábban nem került sor – csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását is. A felperesnek erre figyelemmel, legkésőbb 2012. március 23. napjáig kellett volna szabályszerű meghatalmazással jogi képviselőt meghatalmaznia ahhoz, hogy a rendkívüli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére irányuló perbeli cselekménye joghatállyal bírjon. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a meghatalmazást fenti határidőn túli időpontban és alakilag sem szabályszerűen terjesztette elő, a Kúria a felülvizsgálati kérelmet a 2012. április 5-én kelt Kfv.I.35.175/2012/5. számú végzésében (a továbbiakban: „Végzés1”) elutasította. Az elutasító végzést az indítványozónak kézbesítette.
- [4] 2. A „Végzés1” indítványozónak történt kézbesítését és általa való kézhezvételét megelőzően – az indítványozó általi telefonos érdeklődés során kapott információ alapján – az indítványozó személyesen eljárva 2012. április 13-án benyújtotta a korábbiakban, az alapügyben 2009. október 1. napján az alapeljárásban őt képviselő ügyvédjének adott meghatalmazást, egy az említett ügyvéd által írt kísérlőlevéllel együtt. A kísérlőlevél tanúsága szerint a korábbi meghatalmazást az ügyvéd időközben a „saját aktájában másodpéldányban fellelte” (az alapügyben a Pest Megyei bíróság előtt is ezen meghatalmazás került benyújtásra, és az első fokú eljárás során ezen alapult a jogi képviselő képviseleti joga). Mivel ezen benyújtás – a 2012. március 19-én kelt hiánypótló felhívásban megjelölt 8 napos határidőhöz képest – elkészt, továbbá a „Végzés1”-gyel szemben további jogorvoslati lehetőség már nem állt rendelkezésre, a Kúria hivatalból igazgatási jogkörben vizsgálta meg az eljárást. Ennek során megállapította, hogy a korábbi hiánypótlási felhívásra és ennek az eredménytelenségére tekintettel a fe-

lülvizsgálati kérelem elutasítására jogszerűen került sor. Erre figyelemmel a „Végzés1” hivatalból történő hatá-lyon kívül helyezésére nem látott okot.

- [5] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a bírósági alapeljárás során a jogi képviselő kép-viseleti jogosultsága mindvégig igazolt volt, ezt sem az alapügyben, sem a végrehajtás felfüggesztésével össze-függő ügyben nem vitatta a bíróság. Mivel A Pp. 272. § (3) bekezdése szerint a jogi képviselő meghatalmazását csak akkor kell a felülvizsgálati kérelemhez csatolni, ha arra korábban nem került sor, ezért az indítványozó álláspontja szerint „hibás volt” a kúriai „Végzés1”, ami azon az alapon rendelt el hiánypótlást, hogy a megha-talmazás sem a Kúriára felterjesztett, sem a Pest Megyei Bíróságon pótbörítóban maradt iratok között nem volt fellelhető. Az indítványozó álláspontja szerint ilyen esetben a Kúriának hivatalból kellett volna intézkednie a meghatalmazás beszerzése iránt, mely által nem hátrította volna át az indítványozóra a már korábban jogsze-rűen becsatolt meghatalmazás ismételt becsatolása elmulasztásának a hátrányos jogkövetkezményét.
- [6] Az indítványozó előadta, hogy a „Végzés1”-gyel szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az említett panasz befogadását az Alkotmánybíróság a 3021/2013. (I. 28.) AB végzéssel (a továbbiakban: Abh.) az Ügyrend 32. § (3) bekezdés a) pontja alapján visszautasította, arra hivatkozva, hogy nincs helye az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának akkor, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet azért utasítja el, mert a hiány-pótlás vagy kiegészítés elmaradt. Mivel a jogi képviselő tényszerűen megállapíthatóan és bizonyítottan elmu-lasztotta szabályszerűen becsatolni a meghatalmazást, ezért a „Végzés1” meghozatala és az Alkotmánybíróság Abh.-ban foglalt döntése ennek a folyamánna volt.
- [7] 4. Az indítványozó utóbb személyesen kérte, hogy a felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős ítéletet ismé-telten kézbesítsék, immár a részére, mivel az korábban „csak” - érvelése szerint „a Kúria által megállapítottak szerint képviseleti joggal nem rendelkező” - ügyvédnek lett kézbesítve. Az említett kézbesítésre 2012. június 12-én került sor, majd ezt követően 2012. június 18-án az indítványozó (ismételten felülvizsgálati kérelmet ter-jesztett elő, immár egy új jogi képviselővel eljárva. Az indítványozó álláspontja szerint ez utóbbi, a jogi képviseletre adott szabályszerű meghatalmazással benyújtott felülvizsgálati kérelem a jogerős ítélet kézhezvételét követő 60 napon belül szabályszerűen került előterjesztésre. Az indítványozó szerint – miután a képviseleti jogosultságot a Kúria a saját eljárásában nem tartotta igazoltnak, ugyanakkor ennek ellenére mégis az alapügyben eljárt ügyvédnek kézbesítette a „Végzés1”-et, és ezen ügyvédnek történt meg korábban az érdemi ítélet kézbesítése is – nem volt joghatályos az alapügyben az érdemi jogerős ítéletnek a jogi képviselő részére történt kézbesítése. Az indítványozó álláspontja szerint erre tekintettel, a jogerős ítélet általa történt kézhezvételét kö-vetően jogszerűen nyújthat be ismételten felülvizsgálati kérelmet. Az indítványozó ismételten előterjesztett fe-lülvizsgálati kérelmét a Kúria azzal az indokkal utasította el, hogy ugyanazon ítélettel szemben nincs helye is-mételt felülvizsgálati kérelem benyújtásának.
- [8] 5. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria eljárása illetve végzése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, miután ellehetlenítette a jogorvoslathoz való jogának gyakorlását. Az indítványozó álláspontja szerint a szá-mára nyitva álló tényleges és hatékony jogorvoslat igénybevételének lehetőségét zárta el a Kúria azzal, hogy a korábban elfogadott, de a kúriai eljárásban már fel nem lelhető meghatalmazás beszerzése iránt hivatalból nem intézkedett, hanem a meghatalmazás hiányát „az indítványozó terhére róttá” azáltal, hogy azt ismételten tőle kérte be. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a Kúria a „Végzés1”-et a felülvizsgálati eljárásában jogi képviselőként el nem fogadott ügyvédnek kézbesítette, végül pedig az ismételten beterjesztett, álláspontja sze-rint „szabályos” felülvizsgálati kérelem elbírálását „megtagadta”. Az indítványozó álláspontja szerint ezzel a Kúria nem teljesítette a tisztességes eljárás feltételeit.
- [9] 6. Az indítványozó a jelen ügyben a „Végzés2”-vel szemben fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybí-rósághoz, mivel álláspontja szerint a Kúria végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogát és a (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogát azzal, hogy érdemi vizsgálat nélkül utasította el az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, mely által nem biztosította számá-ra a hatékony jogorvoslat érvényesülését.

II.

[10] Az Alaptörvénynek az 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.

[...]

(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] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében az érdemi vizsgálat előtt megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadásának törvényi feltételeit.
- [12] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtására az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt hatvan napos határidőt megtartotta. Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelel: hivatkozik az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörére [52. § (1b) bekezdés a) pont]; megnevezi az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásról fűződő jogot, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatról való jogot, és részletezi az Alaptörvényben biztosított joga sérelmét [52. § (1b) bekezdés b) pont] [52. § (1b) bekezdés d) pont]; megjelöli továbbá a sérelmes bírósági döntést és kéri annak megsemmisítését [52. § (1b) bekezdés c) pont]; melyre nézve határozott kérelmet és részletes indokolást ad elő [52. § (1b) bekezdés e) és f) pont].
- [13] Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben az indítványozó peres félként szerepelt, így az alkotmányjogi panasz eljárás tekintetében az érintettsége fennáll. Az indítványozó a panaszt olyan Kúriai végzéssel szemben terjesztette elő, amely eljárást befejező egyéb döntés, azzal szemben az indítványozó számára további jogorvoslat nincs biztosítva, így az alkotmányjogi panasz e tekintetben is megfelel az Abtv. 27. § szerinti követelményeknek.
- [14] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben az vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, hogy a Kúria „Végzés2”-ben foglalt – a felülvizsgálati kérelmet érdemi (tartalmi) vizsgálat nélkül elutasító – döntése, illetve a „Végzés1” kézbesítési körülményei sértették-e a tisztességes eljárás követelményét, kizárták-e az indítványozó jogorvoslatról való jogát, az indítványozó által kifogásoltak megalapozzák-e a bírói jogalkalmazás alaptörvény-ellenességét. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta és érdemben bírálta el.

IV.

- [15] Az indítvány nem megalapozott.
- [16] Az Alkotmánybíróság először röviden áttekintette a felülvizsgálati eljárásban előírt kötelező jogi képviselettel kapcsolatos eljárási kérdéseket.
- [17] 1. A Pp. 272. § (4) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelemhez – ha arra korábban nem került sor – csatolni kell a jogi képviselő meghatalmazását is. A Pp. 69-70. §-ának szabályai és az irányadó bírósági joggyakorlat szerint a felülvizsgálatot illetően a meghatalmazásnak a per egész tartamára kell szólnia [BH1994.376], a per vitelére vonatkozó meghatalmazás – főszabály szerint – kiterjed a rendkívüli perorvoslatokra is [BH2000.211]. Így, ha az indítványozó azt benyújtotta, és az alsóbb fokú bíróságok által elfogadásra is került, valamint tárgyi hatályát tekintve nem volt benne olyan szűkítés, hogy ne terjedne ki az egész eljárásra, beleértve a rendkívüli perorvoslatokat is, akkor az indítványozó bár bízhatott abban, hogy meghatalmazása joghatályosságához nem fér kétség, ugyanakkor a Kúria a felülvizsgálati eljárás során bármikor hivatalból vizsgálhatja a felülvizsgálati eljárásra is kiterjedő meghatalmazás meglétét. A Pp. 73. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a felülvizsgálati kérelem előterjesztője számára kötelező a jogi képviselet, így annak a vizsgálata is szükséges, hogy a jogi kép-

viselő rendelkezik-e érvényes meghatalmazással a kérelem előterjesztésének időpontjában. A Pp. 72. § szerint a képviseleti jogosultságot a bíróság az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja, így amennyiben annak fennállását aggályosnak látja, az esetben nem csupán lehetősége, hanem egyben kötelezettsége is meggyőződni a meghatalmazás érvényességéről. A meghatalmazás tárgyi hatálya a meghatalmazó akaratától függ, a meghatalmazott eljárásának a terjedelmét ez szabja meg, továbbá – bizalmi jellege folytán – bármikor vissza is vonható. A szabályszerű meghatalmazás megléte a felülvizsgálati eljárásban nem vélelmezhető, illetve nem következtethető ki az alapügyben eljárt bíróságok eljárásából. A jogi képviselő a meghatalmazotti mivoltát a bíróság felhívására köteles igazolni az eljárás bármely szakában. Bármely okra is vezethető vissza a meghatalmazás fellelhetőségének a hiánya, a hiány pótlása szükséges. Miután a vizsgált esetben a Kúria nem tudott kétséget kizáróan megbizonyosodni a felülvizsgálati eljárásra is kiterjedő meghatalmazás létéről, és hiánypótlási felhívás ellenére sem történt meg a hiánypótlásra kötelezett részéről a szabályos meghatalmazás csatolása, a Kúria a „Végzés1”-ben elutasította a felülvizsgálati kérelmet.

- [18] A „Végzés1”-gyel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az ABh-ban korábban már elbírálta és visszautasította azt, mivel a felülvizsgálati eljárásban a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása kizárja a felülvizsgálati ítélettel szemben előterjesztett panasz érdemi elbírálását, ezért érdemi (tartalmi) alkotmányossági vizsgálatra az Alkotmánybíróságnak nem volt lehetősége. Az alkotmányjogi panasz lényege és célja az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, így amennyiben a Kúria által elrendelt hiánypótlás elmaradása a felülvizsgálati eljárás nyilvánvaló akadályát képezi, a Kúria alapjogokkal összefüggő kérdéseket érdemben nem dönt el az eljárást lezáró végzésében.
- [19] 2. A jelen ügyben a panaszos nem a „Végzés1” tartalmával, hanem annak kézbesítésével kapcsolatos aggályokat vázol fel, továbbá azt az álláspontját fejté ki, hogy ha a Kúria a felülvizsgálati eljárásban nem fogadta el (nem látta igazoltnak) az alapügyben eljárt jogi képviselő képviseleti jogosultságát, akkor álláspontja szerint már a jogerős ítélet kézbesítése sem volt joghatályos. Ezért volt jogosult – véleménye szerint – ismételt ugyanazon ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírósági eljárást a „Végzés1” kézbesítésével összefüggő körülményektől kezdődően megvizsgálta. Bár a képviselő nyilatkozatait a fél nyilatkozataként kell értékelni, a szabályos meghatalmazással nem bíró „képviselő” esetén ugyanakkor vizsgálandó kérdés az, hogy ha a meghatalmazotti minőség a felülvizsgálati eljárásban nem igazolt, és a felülvizsgálati kérelem érdemi (tartalmi) vizsgálat nélküli elutasítására kerül sor, akkor a kézbesítés körülményei vezethetnek-e a tisztességes eljárás és a jogorvoslati jog indítványozó által állított sérelméhez, és a „Végzés2” alaptörvény-ellenességének a megállapításához.
- [20] 3. A perbeli képviselet során a képviselő nyilatkozatait a fél nyilatkozataként, illetve eljárásaként kell megítélni. A perbeli meghatalmazás nem csupán a szűkebb értelemben vett peres eljárásra, hanem a perrel kapcsolatos, azaz a perindítás előtt vagy épp annak jogerős befejezését követően felmerülő cselekményekre is kiterjed, akár a per jogerős befejezése után a rendkívüli perorvoslatokra és a végrehajtásra is [BH2000. 211.]. Nincs tehát akadálya annak sem – s ez a követett bírósági gyakorlat is –, hogy a bíróság a perújítási, felülvizsgálati kérelmet és az idézést az alapügyben eljárt képviselő kezéhez kézbesítse, amennyiben a meghatalmazás nem kétséges, vagy a tekintetben változást nem jelentettek be a bíróságnak.
- [21] A Pp. 97. §-a értelmében, ha a félnek a per vitelére meghatalmazottja van, a bírósági iratokat a fél helyett a meghatalmazottnak kell kézbesíteni.
- [22] A képviselő mulasztásai is a fél terhére esnek. Kötelező jogi képviselet hiányában, a bíróság felhívása ellenére sem igazolt meghatalmazás esetén, a képviseleti jogosultság figyelmen kívül hagyása mellett közvetlenül a féllel szemben kell az eljárás lefolytatásához szükséges intézkedéseket megtenni. [BH1998. 387.] Ezzel szemben ugyanakkor a kötelező jogi képviselet esetén – így a Kúriai eljárás során is – a kérelem kelléke a szabályszerű meghatalmazás, hiánya a kérelem elutasítását vonja maga után. A bíróság a BH1994. 270. ügyben (egy cégügyben) foglalkozott azzal az esettel, ha a jogi képviselő meghatalmazása szabálytalan, és azt a megállapítást tette, hogy nem sért jogszabályt a bíróság, ha a bírósági iratokat ez esetben nem a jogi képviselőnek, hanem a cég képviselőjének (ügyvezető) kézbesíti. Ugyanakkor a Pp. 73/B. § (1) bekezdés értelmében a jogi képviselet nélkül eljáró fél cselekménye és nyilatkozata hatálytalan, amennyiben kötelező a jogi képviselet, és ez vonatkozik azon esetre is, ha a jogi képviselő nem rendelkezik szabályos meghatalmazással. Mindezekből következően a Kúriát terhelő, a kérelmező felé teljesítendő közvetlen kézbesítési kötelezettség a „Végzés1” tekintetében – a jelen tényállás mellett – nem vezethető le. Ugyanakkor megállapítható, hogy a Kúria a kérdéses végzéseit

a panaszosnak közvetlenül is kézbesítette. A jogerős (érdemi) ítéletet pedig a panaszos jogi képviselőjének korábban szabályszerűen kézbesítették, azon eljárásban a jogi képviselő képviseleti jogosultsága elfogadott volt. Abból a tényből, hogy a Kúria előtti hiányos, majd szabálytalan meghatalmazás a felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításához vezetett, nem következik az, hogy az alapeljárásban nem volt elfogadott a képviseleti jogosultság, és ezáltal ne lett volna szabályszerű a jogi képviselő részére az érdemi ítélet kézbesítése.

- [23] 4. A panaszos kérelmére utóbb számára ismételen közvetlenül is kézbesítették a jogerős (érdemi) ítéletet, mellyel szemben ismételen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő (immár egy új és szabályos meghatalmazással igazolt jogi képviselő útján), amelyet a Kúria a „Végzés2”-ben visszautasított. A panaszos a jogerős (érdemi) ítélet kézbesítésével összefüggő, állítása szerinti „eljárás szabálytalansággal” (nem joghatályos kézbesítés) kívánta alátámasztani a „Végzés2” alaptörvény-ellenességét, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslat-hoz való jogának sérelmét állítva.
- [24] 5. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott döntéseinek hivatkozhatóságával kapcsolatosan a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a döntés indokolásába történő beillesztése. A jogorvoslat-hoz és a tisztességes eljáráshoz való jog szabályait a régi Alkotmány és az Alaptörvény lényegében egyező módon tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság ebben a tárgykörben hozott korábbi határozatai hivatkozhatók és idézhetők jelen ügyben is.
- [25] 6. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás tekintetében az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni, magában foglalja a bírósággal és az eljárással szemben megkövetelt tulajdonságokat, és egyben biztosítja az alkotmányos eljárási garanciák teljességét [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A tisztességes eljárás kereteit garanciák sokasága tölti ki, fogalma nem képez zárt rendszert, a számos részjogosítványból álló jognak a bírósági eljárás egészét áthatóan kell érvényesülnie. A bíróságnak esetlegesen még egy döntés lényegére kiható jogi tévedése sem jelenti feltétlenül és egyúttal azt, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérült. {3005/2014. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [22.]} Nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog akár olyan esetekben sem, amikor a bíróság a tisztességes eljárás követelményeinek eleget téve helytelen következtetésekre jut döntésében.
- [26] Az ügyben a Kúria előtt nem merülhetett fel az, hogy az indítványozó fél nem rendelkezett tudomással az eljárási cselekményekről, hiszen – a fentiekben megállapítottak szerint – a szabálytalan meghatalmazás elkészítésében közreműködött, azt ő maga aláírta, később pedig személyes benyújtással, telefonos érdeklődéssel eljárási részletekben közreműködött; a kérdéses végzések részére kézbesítésre kerültek. A képviseleti jogosultság Kúria előtti el nem fogadásából (igazoltságának hiányából) nem következik az alapügyben fennálló képviseleti jogosultság megítélése (annak hiánya); nem lehet olyan megállapítást levonni, hogy az alapügyben korábban a jogi képviselő által tett, avagy a bíróság által a jogi képviselő felé tett eljárási cselekmények ezen okból hatálytalanok lennének.
- [27] Az elvárhatóság mértéke a jogi képviselet esetén magasabb, mint a jogi képviselet nélküli eljárásokban [BDT.2004.1030]. A polgári perrendtartás eljárási szabályainak és a keresetindítási határidejének áttöréséhez vezetne, ha a képviselő nyilvánvaló mulasztásával szemben a fél saját vétlenségét állítva, a saját részére történő kézbesítést követően újabb kereset benyújtással ismételen élhetne. A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] érvényesülése vonatkozásában a bíróságok esetlegesen felmerülő iratkezelési hibái sem mentesítik a kötelező jogi képviselettel eljáró feleket a törvényi előírások betartása alól. A mulasztás igazolásával összefüggő, illetve a kézbesítési körülmények mint tényszerű és joggyakorlati kérdések mérlegelése nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria döntési jogkörébe tartozik, amennyiben az az eljárás tisztességtelenségének az alkotmányossági szintjét (alaptörvényi mércéjét) nem éri el. A fentiek alapján a jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a „Végzés2” meghozatala során a Pp. szabályainak az alkalmazása

tekintetében nem igazolt a panaszos olyan törvényellenes jogalkalmazást, ami a vizsgált ügyben megalapozható volna a tisztességes eljárás sérelmére alapított alaptörvény-ellenességet.

- [28] 7. Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdésében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog az ügyféli jogok érvényesítésének egyik legfontosabb garanciája, általános jelleggel áll fenn, azonban gyakorlása feltételhez kötött. Tekintettel kell lenni arra, hogy ne csak formálisan valósuljon meg a jogorvoslat lehetősége, hanem az ténylegesen is alkalmas legyen arra, hogy betöltse szerepét a jogrendszerben. Ugyanakkor a peres eljárás eljárási szabályainak a betartatása nélkül a jogbiztonság szenvedne csorbát. A jogorvoslathoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, a jogalkotó határidőkhöz, és a jogbiztonság érdekében egyéb szabályokhoz, például jogi képviselő meglétéhez kötheti annak gyakorlását. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, hogy a jogorvoslathoz való jog általánosan a rendes jogorvoslat lehetőségének meglétét követeli meg; az Alkotmánybíróság 1/1994. (I. 7.) AB határozata óta követetett gyakorlata szerint: „a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Mivel a felülvizsgálat az alkotmányosan megkövetelt rendes jogorvoslaton túlmenő rendelkezés, a törvényhozónak – egyéb alkotmányi rendelkezésekkel összhangban (pl. diszkrimináció tilalma) – teljes szabadságában áll ennek tartalmát és korlátait megállapítani.” (ABH 1994, 29, 38.).
- [29] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogorvoslati lehetőség az indítványozó előtt nyitva állt, a panaszos az adóhatóság elsőfokú határozatával szemben fellebbezett, a másodfokú jogerős határozatot pedig a bíróság adóperben felülvizsgálta. Ezzel az Alaptörvényben foglalt jogorvoslathoz való alapjog alkotmányosan védett tartalma teljesült. Emellett a felülvizsgálati kérelem is biztosítva volt a számára, melyet nem a képviselői jogosultság és kézbesítés körülményei, hanem a megfelelő határidőben kiállított és alakosságokkal rendelkező meghatalmazás csatolásának a hiánya akadályozott meg. A rendkívüli jogorvoslatra (felülvizsgálatra) senkinek, így a panaszosnak sincs az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből levezethető alapjoga. A jogorvoslathoz való alapjog az Alkotmánybíróság irányadó fent hivatkozott gyakorlata értelmében nem terjed ki a felülvizsgálati kérelem mint rendkívüli jogorvoslat előterjesztésére. A „Végzés2” tartalma (felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása) és az említett alapjogok alkotmányos védelmi köre között – az indítványban felhozott érvek alapján – nincs tartalmi kapcsolat, ezért érdemi alkotmányossági összefüggés hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében is elutasította.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3812/2012.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3113/2015. (VI. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szekszárdi Törvényszék 5.Bpkf.72/2014/4. számú végzése, a Szekszárdi Járásbíróság 12.Bpk.18/2014/5. számú végzése, valamint a Szekszárdi Járási Ügyészség B.1157/2013/5-I. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó Szima Judit mint magánszemély és mint a Tettekesz Magyar Rendőrség Szakszervezet főtítkára, jogi képviselője útján 2014. szeptember 19-én kelt beadványában alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
 - [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, de megjelölte egyben a 26. cikk (1) bekezdés a) és b) pontját is.
 - [3] Az indítványozó 2013. február 19-én becsületsértés és rágalmozás vétsége miatt feljelentést tett a Szekszárdi Járásbíróságnál T. E. magánszemély ellen, aki korábban az indítványozót feljelentette. Az indítványozó ellen indult büntetőeljárásban, amely a Szekszárdi Járásbíróság előtt 2.B.234/2012. szám alatt folyamatban van, az indítványozó állítása szerint T. E. a kihallgatása során tett tanúvallomásában valótlan tényeket állított róla.
 - [4] A Szekszárdi Járásbíróság a feljelentést a Szekszárdi Járási Ügyészséghez továbbította a vád képviselőjének átvétele céljából, mivel az több közvédas bűncselekmény alapos gyanújára utalt. Az ügyészség személyes adattal visszaélés vétsége miatt nyomozást rendelt el az ügyben, amelyet a Szekszárdi Rendőrkapitányság folytatott le és végül a nyomozást megszüntette. Az indítványozó a megszüntető határozat ellen panaszt nyújtott be a Szekszárdi Járási Ügyészséghez, amely B.1157/2013/5-I. számú határozatával – 2013. július 19. napján – a panaszt elutasította és tájékoztatást adott a pótmagánvádas eljárás lehetőségéről, de ezt az indítványozó nem vette igénybe.
 - [5] 2014. január 3-án az indítványozó kérte a Szekszárdi Járásbíróságtól a magánvádas eljárás lefolytatását a feljelentésében megjelölt azon cselekmények tekintetében, amelyek esetében azt a törvény lehetővé teszi. A bíróság személyes meghallgatás kitűzése nélkül 2014. február 27. napján hozott 12.Bpk.18/2014/5. számú végzésében a feljelentett és egyben feljelentő T. E. magánszemély ellen rágalmozás vétsége [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: a régi Btk.) 179. § (1) bekezdés, és (2) bekezdés c) pontja], becsületsértés vétsége [rég Btk. 180. § (1) bekezdés a) pontja], levéltitok megsértésének vétsége [rég Btk. 178. § (1) bekezdés], magántitok megsértésének vétsége [rég Btk. 177. § (1) bekezdés] miatt indult büntetőeljárást megszüntette. A végzés ellen az indítványozó fellebbezett. A Szekszárdi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 2014. július 10. napján kelt, 5.Bpkf.72/2014/4. számú végzésével az első fokú határozatot helyben hagyta.
 - [6] Az indítványozó jogi képviselője útján 2014. szeptember 19-én kelt beadványában alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Szekszárdi Járási Ügyészség B.1157/2013/5-I. számú határozatával, a Szekszárdi Járásbíróság 12.Bpk.18/2014/5. számú, valamint Szekszárdi Törvényszék mint másodfokú bíróság 5.Bpkf.72/2014/4. számú végzésével szemben, majd hiánypótlási felhívás alapján indítványát 2014. november 24-én kelt beadványában kiegészítette.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
 - [8] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.

- [9] A befogadhatóság követelményeit vizsgálva az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány csak részben felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott formai követelményeknek.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. Az indítványozó a Szekszárdi Törvényszék végzését 2014. július 21-én vette át. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2014. szeptember 19-én adta postára, tehát az előírt határidőben benyújtásra került.
- [11] A panasz az alábbiak szerint felel meg az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott további formai követelményeknek:
- [12] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) és d) pontjai, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetve az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján az ügyben lefolytatott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály vagy az ügy érdemében hozott bírói döntés, illetve a bírósági eljárást befejező egyéb döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az Abtv. 43. §-ának (4) bekezdése alapján a bírói döntés megsemmisítése esetén az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntést is. A Szekszárdi Járási Ügyészség B.1157/2013/5-I. számú határozata az indítványozó által tett feljelentésben foglalt bűncselekmények közül a közvádra üldözendő, személyes adattal visszaélés vétsége miatt lefolytatott nyomozás megszüntetése elleni panasz elutasítására vonatkozik, míg a támadott bírósági döntések az ettől elkülönülő magánvádas eljárásban hozott határozatok, amelyek nem vizsgálják felül az ügyészi határozatot.
- [13] Az indítványozónak lehetősége lett volna az ügyészi határozattal érintett bűncselekmények tekintetében pótmagánvádat benyújtani és ilyen módon a bírósághoz fordulni, majd a bírósági eljárásban meghozott érdemi vagy az eljárást befejező bírói döntés ellen alkotmányjogi panaszt benyújtani. Az Alkotmánybíróság ennek következtében az indítványnak az ügyészi határozat felülvizsgálatára vonatkozó részét – hatáskör hiányában – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének f) pontja alapján visszautasítja.
- [14] Az indítványozó az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezés vonatkozásában elsődlegesen az Abtv. 27. §-át jelölte meg, de az Abtv. 28. §-ában foglaltakra utalva az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontjára is hivatkozott. Álláspontja szerint ugyanis a régi Btk. 177/A. §-ának (1) bekezdése (jogosulatlan adatkezelés vétsége), illetve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 7. §-a, valamint a 3/2014. számú büntető elvi határozat és a régi Btk. 179. §-ának (2) bekezdése (rágalmazás vétsége) nincs összhangban az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal és a XV. cikkben rögzített diszkrimináció tilalmával. Az indítványozó azonban ezzel kapcsolatban sem kifejezett kérelmet, sem pedig alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság ennek következtében ennek az indítványi elemnek a vizsgálatát – formai hiányosság miatt, az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) és f) pontjaira tekintettel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének h) pontja alapján visszautasította.
- [15] Az indítvány további részei tekintetében az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján folytatta le eljárását.
- [16] Az indítványozó megjelölte a támadott bírói döntéseket – a Szekszárdi Járásbíróság 12.Bpk.18/2014/5. számú, valamint Szekszárdi Törvényszék mint másodfokú bíróság 5.Bpkf.72/2014/4. számú végzéseit –, amelyek megsemmisítésére vonatkozóan határozott kérelmet terjesztett elő.
- [17] Az indítvány szerint a támadott döntések az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdését, II. cikkét, XV. cikkének (1) és (2) bekezdését, XXIV. cikkének (1) bekezdését, XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdését sértették meg.
- [18] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése, valamint XV. cikkének (1) és (2) bekezdése tekintetében a panasz alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem tartalmaz, ezért ezen cikkek vonatkozásában az indítványt – tekintettel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontjára – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének h) pontja alapján visszautasította.
- [19] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság tartalmi követelményeinek, így különösen az Abtv. 26–27. § és 29–31. § szerinti feltételeknek.
- [20] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára alapozta, amely szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt mint magánszemély, és mint a Tettekre

Magyar Rendőrség Szakszervezetének főtítkára – a szervezet nevében is – terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy indítványozó az Abtv. 27. §-a, valamint az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, és figyelemmel arra, hogy az alapul szolgáló büntetőügyben magánvádlóként mint magánszemély és mint a jogi személy képviselője járt el, így értelemszerűen érintett is.

- [21] 3.2. Az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó jelen alkotmányjogi panaszt a Szekszárdi Törvényszék jogerős végzését követően nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az alkotmányjogi panasz ebben a tekintetben megfelel az Abtv. 27. §-ban előírt követelményeknek.
- [22] 3.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [23] 3.3.1. Az indítványozó azt állítja, hogy a büntetőeljárás során az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogát megsértették és ennek alátámasztására a büntetőeljárás cselekmények (a terhelő tanúvallomás, a házkutatás, az előzetes letartóztatás, a lakhelyelhagyási tilalom) és egyéb „méltánytalanság következtében” őt mint magánszemélyt, valamint a szakszervezet jó hírnevét érintő hátrányokat részletezi.
- [24] Az indítványban foglalt egyéb indokok alapján pedig nem állapítható meg a támadott bírói végzéseket érdemben befolyásoló, az Alaptörvény II. cikkében foglalt, az emberi méltósághoz való jogot sértő alaptörvény-ellenesség, illetve azzal összefüggő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
- [25] 3.3.2. Az indítvány az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkének (1) bekezdése tekintetében az ésszerű időn belüli eljárás követelményének sérelmét veti fel, valamint a bíróság által lefolytatott bizonyítással összefüggő kifogásokat tartalmazza.
- [26] Az indítványozó az ésszerű időn belüli eljárás követelménye tekintetében a 2013. február 13-án tett feljelentésétől a Szekszárdi Járásbíróság 2014. február 27-én, személyes meghallgatás mellőzésével hozott első fokú végzésig eltelt egy évet tartja hosszú időnek. Ezen időtartam alatt a Szekszárdi Rendőrkapitányság személyes adattal visszaélés vétsége miatt nyomozást folytatott és 2013. május 31-én a feljelentés elutasításáról szóló határozatával azt lezárta, amely ellen az indítványozó panaszt nyújtott be. A Szekszárdi Járásbírói Ügyészség 2013. július 19-én hozott határozatával a panaszt elutasította, valamint tájékoztatta az indítványozót a pótmagánvádas eljárás lehetőségéről. 2014. január 3-án az indítványozó közölte a járásbíróssággal, hogy a pótmagánvádas lehetőséggel nem kíván élni és kérte a feljelentésben részletezett magánvádra üldözendő bűncselekmények miatt a büntetőeljárás lefolytatását.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel kimondta, hogy az „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje” {ABH 2011, 291, 321.; legutóbb megerősítve: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [28] Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése lényegében az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 1. pontjában foglalt ésszerű határidőn belül történő eljárás követelményével tartalmilag azonos rendelkezést rögzít. A büntetőeljárások tekintetében az Emberi Jogok Európai Bírósága az eset összes körülményeinek figyelembevételével ítéli meg az eljárás ésszerű időtartamát, amelynek során tekintettel van az ügy bonyolultságára, továbbá értékeli a kérelmező és az eljáró hatóságok, bíróságok magatartását. {Lásd többek között: *König kontra Németország* (6232/73), 1978. június 28, 99. pont, *Pélissier és Sassi kontra Franciaország* [GC] (25444/94), 1999. március 25., 67. pont, *Pedersen és Baadsgaard kontra Dánia*, (49017/99), 2004. december 17., 45. pont.}
- [29] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – különös tekintettel arra, hogy a személyes adattal visszaélés vétsége miatt folytatott nyomozás eredménye és az ügyészi döntés ismeretében tudta a járásbírósság az ügyet elbírálni –

nem tapasztalható olyan inaktivitás, amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel.

- [30] Az indítványozónak a bíróságok által lefolytatott bizonyításra vonatkozó panaszai tekintetében az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a bírói döntéseket csak az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3195/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [31] 3.3.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az indítványozó jogorvoslati jogának hiányát kifogásolja a Szekszárdi Járási Ügyészség B.1157/2013/5-I. számú határozatával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság utal jelen határozatában már kifejtett azon körülményre, amely szerint alkotmányjogi panasz csak a bírói döntések ellen nyújtható be (lásd részletesen az Indokolás [13] bekezdését), valamint arra az indítványozó által is elismert tényre, hogy az ügyészségi határozatban a pótmagánvád lehetőségéről tájékoztatást kapott, de azt nem vette igénybe.
- [32] A panasz elutasítása esetén épp a sértettnek a pótmagánvádlóként való fellépése biztosítja a bírósághoz fordulás lehetőségét akkor, ha az ügyész (a közvádló) ezt nem teszi meg. A pótmagánvád az ügyészi vádmonopólium ellenszere (vádkorrekatívum), amelynek lényegét erősíti meg a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.
- [33] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó sem a bíróságok eljárásával, sem az ügyében hozott ítéletek érdemével összefüggésben nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség merülne fel, és ezáltal az érdemi alkotmánybírói eljárás alapjául szolgálhatna, így az alkotmányjogi panasz ebben a tekintetben sem felel meg az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételeknek.
- [34] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-a szerinti feltételeknek, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/1598/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3114/2015. (VI. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.183/2014/3. 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 útján az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2014. augusztus 29-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be a részére 2014. július 1-jén kézbesített, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által meghozott 2.M.183/2014/3. számú ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] A megelőző peres eljárásban megállapított tényállás szerint az indítványozó 1974. július 3. napjától 2005. december 31. napjáig betanított munkás, keverőüzemi anyagos, keverőüzemi csoportvezető, gépbeállító lakatos, gépbeállító munkakörben dolgozott. A használt technológia miatt egészségre ártalmas munkahelyen egészség-re ártalmas munkát végzett.
- [3] Az indítványozó 2013. június 3. napján a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságánál kérelmet terjesztett elő (előrehozott) öregségi nyugdíj megállapítása iránt, egyúttal kérve a karkedvezményes időkénti elismerést a fenti munkaviszonyával összefüggésben. A kérelmet a nyugdíjbiztosítási igazgatóság elutasította.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Hatósági Főosztálya az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [5] Az indítványozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott keresete folytán eljáró Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2.M.183/2014/3. számú ítéletével a keresetet elutasította. Rámutatott, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) perrel érintett időszak szempontjából irányadó, 2011. december 31. napjáig hatályos 8. § (1) bekezdése szerint aki a szervezet fokozott igénybevételével járó, továbbá az egészségre különösen ártalmas munkát végez, karkedvezményben részesül. Utalt arra, hogy karkedvezményre – 2012. december 31. napjáig – a 2006. december 31. napján hatályos rendelkezések szerinti munkakörök (munkahelyek) jogosítanak, és az ekkor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni az egyes munkakörökre (munkahelyekre) vonatkozó különös számítási szabályokra is [Tny. 8/B. § (2) bekezdés].
- [6] A bíróság utalt arra, hogy a Tny. végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kmr.) 2006. december 31. napján hatályos rendelkezése szerint a karkedvezményre jogosító munkakörök (munkahelyek) jegyzékét a Kmr. 1. számú melléklete tartalmazza [Kmr. 2. § (1) bekezdés]. A bíróság kiemelte, hogy a karkedvezményre jogosító munkakörök (munkahelyek) jegyzékében felsorolt munkaköri meghatározásokat kiterjesztően értelmezni nem lehet. Az abban használt meghatározástól eltérő megjelölésű munkakört csak akkor lehet karkedvezményre jogosító munkakörnek tekinteni, ha az eltérő megjelölés a jegyzékben felsorolt munkakörnek szűkített meghatározása, vagy az eltérés csak az elnevezésben mutatkozik, maga a munkakör – a munkaköri leírásból megállapíthatóan – a jegyzékben felsorolt munkakörrel azonos [Kmr. 2. § (5) bekezdés a)–b) pont].
- [7] A bíróság döntésének indokolásában hangsúlyozta, hogy nem volt vitatott: az indítványozó által ellátott munkakör nem szerepelt a Kmr. 1. számú mellékletében. Az adott ügyben ezért azt kellett vizsgálni, hogy az egészségre nem vitatottan ártalmas munkakörben végzett munka – a Kmr. 2. § (5) bekezdésben foglaltak szerint – karkedvezményre jogosít-e. Ehhez mérten az adott ügyben a bíróság megállapította – utalással az kialakult egységes ítélkezési gyakorlatra (KGD2007.170., BH2013.315.) –, hogy az indítványozó által végzett munkakör tartalmában nem azonos a Kmr. 1. számú mellékletében írt munkakörökkel, ezért az azokban végzett munka időtartama karkedvezményre jogosító időként nem ismerhető el.

- [8] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében és a XIX. cikkében foglalt jogai sérelmét állította.
- [9] Álláspontja szerint a bíróság által alkalmazott jogszabályok mögött meghúzódó jogalkotói szándék „nyilvánvalóan az, hogy meghatározott, az egészséget károsító, veszélyeztető, illetve az egészség fokozott igénybevételével járó munkát végző személyek számára kompenzálja az adott munka végzésével járó ártalmakkal kapcsolatos sérelmeket”. Nézete szerint köztudomású tény, hogy a hazai műanyagiparban folyamatosan az emberi szervezet fokozott igénybevételével járó körülmények között dolgoztak a munkavállalók, és ezt az eljárt hatóságoknak, valamint a bíróságnak értékelniük kellett volna.
- [10] Az indítványozó a hiánypótlási felhívást követően kifejtette, hogy álláspontja szerint az egészséges és biztonságos munkakörülményekhez való jog (XVII. cikk), továbbá a szociális biztonsághoz való jog (XIX. cikk) célja, hogy megfelelő egzisztenciális védelmet, szociális biztonságot, illetve jóvátételt biztosítson azon munkavállalók számára, akik a szervezet fokozott igénybevételével járó, az egészségre különösen ártalmas munkát végeznek. A jogalkotó ezért teremtett lehetőséget számukra a nyugdíjellátások kapcsán kordedvezmény igénybevételére.
- [11] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz előterjesztése mellett felülvizsgálati kérelmet is benyújtott. A Kúria a felülvizsgálati kérelem folytán meghozott ítéletével a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.183/2014/3. számú ítéletét hatályában fenntartotta.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy az indítványozó határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz tartalmaz [Abtv. 30. § (1) bekezdés, 51. § (1) bekezdés, 52. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ugyanis egyértelműen megjelölte
- azt a törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §), amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozó jogosultságát megalapozza;
 - az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét;
 - az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést (Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.183/2014/3. számú ítélete);
 - az Alaptörvény általa megsértettnek vélt rendelkezéseit [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés, XIX. cikk];
 - az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint
 - a kifejezett kérelmet a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [13] Az indítványozó alkotmányjogi panasz ezért a befogadhatóság formai feltételeinek eleget tesz.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasz tartalmi követelményeit mérlegelte. Ennek során azt vizsgálta, hogy az indítvány befogadhatóságának tartalmi feltételei – így az Abtv. 27. §-a és a 29. §-a szerinti feltételek – az adott ügyben fennállnak-e.
- [15] Az Abtv. 27. §-a értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [16] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [17] A hivatkozott rendelkezésekhez mérten az adott ügyben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra mutat rá, hogy – az Abtv. 27. §-ából is következően – nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [18] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azzal érvelt: a bíróságnak bizonyítást kellett volna lefolytatnia arra vonatkozóan, hogy az általa ténylegesen végzett munka alapján jogosult-e kordedvezményre, illetve az egészségi ártalmak vonatkozásában a betöltött munkaköre a jogszabályban felsorolt munkakörökkel azonos megítélés alá esik-e. Álláspontja szerint a bíróság határozata meghozatala során a tényállást nem tárta fel kellő körültekintéssel, valamint a bizonyítási eljárás lefolytatását követően a bizonyítékokat nem megfelelően értékelte, és az alkalmazandó jogszabályokat tévesen értelmezte.

- [19] Az indítványozó ezért – a hivatkozott érvelése értelmében – valójában a bíróság ítéletének felülmérlegelését kívánja elérni. Az Alkotmánybíróság jogköre azonban a fentiek szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3031/2015. (II. 9.) AB végzés, Indokolás [17]}. Nem rendelkezik hatáskörrel az Alkotmánybíróság arra sem, hogy a bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó – szakjogi – kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [20] A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1527/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3115/2015. (VI. 23.) 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 felülvizsgáló bíróság Kfv.III.37.093/2014/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a Kúria mint felülvizsgáló bíróság Kfv.III.37.093/2014/3. számú ítélete – beleértve a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága 18.3./1506-7/20/2010. számú határozatát, valamint a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119/2013/7. számú ítéletét – alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a perbeli ingatlan közös tulajdonban áll, az ingatlan többségi részének a tulajdonosai egy perben nem álló harmadik személlyel, aki az ingatlan 1,8%-os részének a tulajdonosa, az egész ingatlan használatára szerződést kötöttek. Ugyanerre az ingatlanra korábban megbízotti erdőgazdálkodóként volt nyilvántartásba véve az indítványozó egy 1999. március 19-én kötött szerződés szerint

10 évre. A többségi tulajdonosok 2010. február 3-án kérték az említett harmadik személynek, akivel a haszonbérleti szerződést kötötték, erdőgazdálkodóként való nyilvántartásba vételét, akit a hatóság haszonbérlelőként erdőgazdálkodói nyilvántartásba vett. Az indítványozó a perbeli területre vonatkozóan előhaszonbérleti jogával élt a harmadik személlyel kötött szerződéssel kapcsolatban. Mivel a haszonbérleti szerződést az elsőfokú hatóság a szükséges módon és helyen, a hirdetőtáblán nem függesztette ki, az indítványozó a fenti hatósági határozattal szemben kérelmet adott be, mely kérelmet a hatóság elutasította. Az erről szóló döntést a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal helybenhagyta. A határozat szerint a harmadik személy és a többségi tulajdonosok közt kötött haszonbérletinek nevezett szerződés tényleges tartalma szerint az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 17. § (7) bekezdésén alapuló szerződés, mert a „haszonbérlelő köteles az erdőben folyó munkálatokról pénzügyi elszámolást készíteni, illetve elszámolni a tulajdonosok felé a munkálatok elvégzését követően, adott év december 31-ig” kitétel haszonbérletre vonatkozó megállapodást nem tartalmaz. A határozattal szemben az indítványozó keresetet nyújtott be, melyben a perbeli határozat és a harmadik személy erdőhasználóként való bejegyzéséről szóló határozat hatályon kívül helyezését kérte. Előadta, hogy a harmadik személlyel a többségi tulajdonosok haszonbérleti szerződést kötöttek, így az indítványozót előhaszonbérleti jog illeti meg, ami nem teszi lehetővé a harmadik személy erdőhasználókénti bejegyzését. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megismételt eljárásban a keresetet elutasította. Indokolása szerint a többségi tulajdonosok és a harmadik személy elnevezésétől függetlenül nem haszonbérleti szerződést kötöttek, mert a szerződés a haszonbérre vonatkozó megállapodást nem tartalmazott. Haszonbérleti szerződés hiányában az indítványozó nem élhet előhaszonbérleti jogával.

- [3] Az ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melyben a jogerős ítélet és a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezése mellett annak megállapítását kérte, hogy az indítványozó a perbeli ingatlan erdőgazdálkodási haszonbérlelője. A Kúria a jelen indítvánnyal támadott Kfv.III.37.093/2014/3. számú ítéletével a felülvizsgálati kérelmet elutasította, megállapítva, hogy helyes döntést hozott a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, amikor az indítványozó keresetét elutasította.
- [4] Az indítványozó a Kúria ezen ítéletével szemben fordult az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 27. §-a alapján. Indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Kfv.III.37.093/2014/3. számú ítéletének – beleértve a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága 18.3/1506-7/20/2010. számú határozatát, valamint a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119./2013/7. számú ítéletét – alaptörvényellenességét, és semmisítse meg, mivel sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljáráshoz, illetve a XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez fűződő alapjogát. Érvelését arra alapozza, hogy „A Kúria Kfv.III.37.093/2014/3. számú ítéletének 2. oldal lap alján található megállapítása az indítványozó szerint nincs összhangban a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal.” Az indítványozó utal arra, hogy a hat oldalas beadványában két oldalon keresztül ezzel a problematikával foglalkozik, a Kúria határozata viszont az indokolásában nem tér ki erre, nem cáfolja, de meg sem erősíti az érintett érvelés jogi okfejtését. Az indítványban hivatkozott kúriai felülvizsgálati kérelmet azonban az indítványozó nem csatolta az alkotmányjogi panasz indítványhoz, ezért az előadó alkotmánybíró az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján hiánypótlás keretében felhívta az indítványozót, hogy indítványát – a felhívás kézhezvételétől számított harminc napon belül – a jelzett hiányosság tekintetében kiegészíthesse. Az indítványozó azonban a megadott határidőn belül nem a felülvizsgálati kérelmet csatolta be, hanem ismételten benyújtotta a Kúria támadott Kfv. III.37.093/2014/3. számú ítéletét. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján a rendelkezésre álló adatok alapján döntött az ügyben.
- [5] 2. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [6] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani. A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2014. november 14-én vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt 2015. január 11-én adta fel a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság részére, ezért a panasz határidőben benyújtottnak tekinthető.
- [7] A panasz részben felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai követelményeknek.
- [8] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezéseket, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntést, az indítvány azonban csak részben tartalmazott az alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a Kúria ítélete megsemmisítésére.

- [9] 3. A befogadhatóság tartalmi feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [10] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket.
- [11] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [12] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, érintett, mert a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepel.
- [13] Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [14] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így kimerülésüket az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [15] Az alkotmányjogi panaszban előadott kérdést az Alkotmánybíróság a panaszban is felhívott 7/2013. (III. 1.) AB határozatában alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésként értékelte {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [21]}. E határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményrendszere elismeri az indokolt bírói döntéshez való jogot is. Ezen alapvető jog minimális elvárása, hogy a bíróságok az eljárási törvényeknek megfelelően az ügyben szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, kérelmeit kellő alaposággal megvizsgálják, és ennek értékeléséről határozatukban számot is adjanak {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}. Mindebből az is következik, hogy jelen alkotmányjogi panaszban felvetett elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdést az Alkotmánybíróság korábban már eldöntötte {hasonlóan lásd: 3212/2013. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [16] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának másik feltétele, hogy olyan alkotmányossági kifogást tartalmazzon, amely a bírói döntést érdemben befolyásolhatta. Az Alkotmánybíróság e feltétellel összefüggésben arra emlékeztet, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak, ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül kizárólag az Alaptörvényben elismert jogokat oltalmazza.
- [17] Az Alkotmánybíróságnak jelen alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatakor azt a kérdést szükséges megválaszolnia, hogy érdemben befolyásolhatta-e a támadott döntést, ha a Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmében foglaltakról a polgári eljárási törvényben előírtaknak megfelelően elmulasztott számot adni {erről lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [20]}. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a hiánypótlási felhívás ellenére sem csatolta be a felülvizsgálati kérelmét, az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló kúriai ítélet alapján azt állapította meg, hogy a Kúria – a kifogásolt ítéletből kitűnően – döntésének indokolásában számot adott arról, hogy mely jogi érvek mentén tekintette helytállónak az alsóbb fokú bíróság jogértelmezését (lásd: Kúria III.37.093/2014/3. sorszámú ítéletének 3–4. oldalait). Ebből következően az indítványozónak – a kifogásolt ítéletből kiolvasható – érvei a felülvizsgálati eljárásban értékelést nyertek.
- [18] Az Alkotmánybíróság – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltakkal egyezően – jelen esetben is hangsúlyozza, hogy az indokolt hatósági döntéshez való jog semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelné, ez csak az ügy lényegi részére vonatkozó érvek esetében szükséges {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}. Így nem jelenti az indokolási kötelezettség megsértését az, ha a felülvizsgálati eljárás során hozott ítélet indokolása nem tér ki külön minden egyes, a felülvizsgálati kérelemben felhozott indokra {3070/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [19] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban felhívta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség alkotmányos szabályát is, azonban ezen felül nem állított olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességgént lehetne értékelni.
- [20] Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi követelményeknek, ezért az Alkotmánybíróság döntése értelmében az Abtv. 29. §-a, 47. § (1) bekezdése, 50. §-a, továbbá

az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/506/2015.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NORMATÍV HATÁROZATAI, VALAMINT AZ EGYÉB SZERVEZETI, MŰKÖDÉSI ÉS SZEMÉLYI ÜGYEKBE HOZOTT HATÁROZATAI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1002/2015. (VI. 15.) AB TŰ. HATÁROZATA

az Alkotmánybíróság öttagú tanácsainak összetételéről és a tanácsvezetők személyéről

1. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény 49. § (1) és (7) bekezdésében meghatározott jogkörében eljárva – az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat 5. § (2)–(4) bekezdésében foglaltakra is tekintettel – az Alkotmánybíróság öttagú tanácsainak összetételéről és a tanácsvezetők személyéről a következő határozatot hozta:

Az 1. öttagú tanács tagjai:

Dr. Sulyok Tamás, tanácsvezető alkotmánybíró,
Dr. Balsai István alkotmánybíró,
Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró,
Dr. Juhász Imre alkotmánybíró,
Dr. Kiss László alkotmánybíró.

A 2. öttagú tanács tagjai:

Dr. Szívós Mária, tanácsvezető alkotmánybíró,
Dr. Pokol Béla alkotmánybíró,
Dr. Stumpf István alkotmánybíró,
Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró.

A 3. öttagú tanács tagjai:

Dr. Szalay Péter, tanácsvezető alkotmánybíró,
Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró,
Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró,
Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró,
Dr. Salamon László alkotmánybíró.

2. E határozat 2015. június 18-án lép hatályba.

3. E határozat hatálybalépésével egyidejűleg az Alkotmánybíróság öttagú tanácsai tanácsvezetőinek személyéről szóló 1002/2014. (VI. 17.) AB Tü. határozat, az Alkotmánybíróság öttagú tanácsainak összetételéről szóló 1003/2014. (X. 9.) AB Tü. határozat és az Alkotmánybíróság 2. öttagú tanácsának összetételéről szóló 1004/2014. (XII. 5.) AB Tü. határozat hatályát veszti.

4. Az Alkotmánybíróság e határozatát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (2) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2015. június 8.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: XVIII/1626/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 81. számában.



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

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

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