



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

14/2020. (VII. 6.) AB határozat	a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1563
15/2020. (VII. 8.) AB határozat	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról	1607
16/2020. (VII. 8.) AB határozat	a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról	1619
3284/2020. (VII. 17.) AB határozat	utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról	1633
3285/2020. (VII. 17.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1648
3286/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1656
3287/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1661
3288/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1666
3289/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1669
3290/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1674
3291/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1677
3292/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1680
3293/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1683
3294/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1686
3295/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1690
3296/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1694

3297/2020. (VII. 17.) AB végzés	nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítvány visszautasításáról	1698
3298/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1701
3299/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1704
3300/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1709
3301/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1712
3302/2020. (VII. 17.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1716

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2020. (VII. 6.) AB HATÁROZATA

a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, valamint az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 10. § (3) bekezdése, a 23. § (2) bekezdés *aeoa*)–*b*) pontjában foglalt természetességi állapotú” szövegrésze, a 27. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze, a 27. § (1) bekezdés *ab*) pontja „, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrésze, a 27. § (3) bekezdése, a 27. § (4) bekezdése, a 28. § (1) bekezdés „, a 7. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze, a 28. § (1) bekezdés *a*) pontja „a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrésze és „írhatja” szövegrészeinek „hat” képzője, a 28. § (1) bekezdés *b*) pontja „természetes úton megjelenő” és „, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészei, a 28. § (2) bekezdése, a 28/A. § (1) bekezdés *b*) pontjának „rendeltetésű” és „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely” szövegrészei, a 28/A. § (1) bekezdés *c*) pontjának „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj” és „a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében,” szövegrészei, a 28/A. § (1) bekezdés *d*) pontjának „fokozottan” és „a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében” szövegrészei, a 28/A. § (4) bekezdés „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” szövegrésze, a 28/A. § (5) bekezdése „rendeltetésű” és „jelölő erdei” szövegrészei, a 45. § (3) bekezdése „területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely” szövegrésze alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (2) bekezdés *a*) és *e*) pontjai, 23. § (5) bekezdése, 23/A. § (3) bekezdése, 24. § (2) bekezdés *o*) pontja, 27. § (1) és (2) bekezdései, 28. § (1) bekezdése, 28/A. § (1) bekezdés *b*), *c*) és *d*) pontjai, 28/A. § (4) és (5) bekezdései és 45. § (3) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel maradnak hatályban:

„23. § (2) Az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését

a) védett természeti terület esetén a védetté nyilvánító jogszabály alapján,

[...]

e) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő természetességi állapota alapján,

[...]

a b)–d) pont esetében a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve miniszter rendeltetést megalapozó változásról szóló tájékoztatását követően állapítja meg.”

„23. § (5) Védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.”

„23/A. § (3) Közösségi jelentőségű élőhelynek minősülő, természetes vagy természetszerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – elsődleges rendeltetesként a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani”

„24. § (2) Védelmi rendeltetések az alábbiak:

[...]

o) Natura 2000: a Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő erdő;”

„27. § (1) Természetvédelmi rendeltetésű erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználatára vonatkozóan – lehetőség szerint összevont – visszahagyását írja elő;

b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén – amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – a természetes úton megjelenő holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;”

„28. § (1) Natura 2000 rendeltetésű erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználatára vonatkozóan – lehetőség szerint összevont – visszahagyását írja elő;

b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén – amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – a holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;”

„28/A. § (1) Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére

[...]

b) Natura 2000 erdőben a kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében,

c) Natura 2000 területen kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében, valamint

d) védett faj megőrzése, védelme érdekében

az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a 27. §-ban, illetve a 28. §-ban foglaltakat meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.”

„28/A. § (4) Helyi jelentőségű védett természeti terület esetén az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet korlátozza.”

„28/A. § (5) Natura 2000 erdőben található élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléletformálással és támogatással segíti elő.”

„45. § (3) Természetes erdő vagy természetszerű erdő természetességi állapotú erdő, valamint nem erdő művelési ágú, védett természeti terület vagy Natura 2000 százméteres körzetében intenzíven terjedő fafajjal erdőt, fásítást, illetve fás szárú növényekből álló, külön jogszabály szerint létesített ültetvényt telepíteni tilos.”

2. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerint hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdésének második mondata és 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„23. § (4) Ha az erdő rendeltetésének a megállapítására a (3) bekezdésben foglaltak szerint közérdekből kerül sor, a rendeltetés fennállása alatt az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosult.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (4) bekezdésének „természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Evt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (4) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„33. § (4) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a korlátozási időszakban csak a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni.”

4. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (7) bekezdése, a 23/A. § (2) bekezdés „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrésze és a 23/A. § (3) bekezdés és „ , illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 23. § (4) bekezdésének második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „ , valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „ , a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: alapvető jogok biztosa vagy indítványozó) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) 2. § (3) bekezdésében, illetőleg 34. §-ában foglalt hatáskörében az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőt.) 10. § (3) bekezdését, a 23. § (2) bekezdés a) pontjának „országos jelentőségű” szövegrésze, a 23. § (2) bekezdés e) pontjának „ , elhelyezkedése és” és „a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű erdei élőhelyeken” szövegrészeit, a 23. § (4) bekezdésének második mondatát, a 23. § (5) bekezdésének „fokozottan” szövegrészt, a 23. § (7) bekezdését, a 23/A. § (1) bekezdése „ , valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrészt, a 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” szövegrészt, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt”, „ , jelölő erdei” és „ , illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrészeit, a 24. § (2) bekezdés o) pontjának „ , közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelen-

tőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)–b) pontjában foglalt természetességi állapotú” szövegrészét, a 27. § (1) bekezdés „ , a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészét, a 27. § (1) bekezdés a) pontja „a véghasználatl érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrészét és „írhatja” szövegrészének „hat” képzőjét, a 27. § (1) bekezdés b) pontja „ , hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészét, a 27. § (2) bekezdésének „ , a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészét, a 27. § (2) bekezdése „ , a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészét, a 27. § (3) bekezdését, a 27. § (4) bekezdését, a 28. § (1) bekezdés „ , a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrészét, a 28. § (1) bekezdés a) pontja „a véghasználatl érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig” szövegrészét és „írhatja” szövegrészének „hat” képzőjét, a 28. § (1) bekezdés b) pontja „természetes úton megjelenő” és „ , hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű” szövegrészeit, a 28. § (2) bekezdését, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontjának „rendeltetésű” és „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely” szövegrészeit, a 28/A. § (1) bekezdés c) pontjának „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj” és „a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében,” szövegrészeit, a 28/A. § (1) bekezdés d) pontjának „fokozottan” és „a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében” szövegrészeit, a 28/A. § (3) bekezdését, a 28/A. § (4) bekezdés „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” szövegrészét, a 28/A. § (5) bekezdése „rendeltetésű” és „jelölő erdei” szövegrészeit, valamint a 45. § (3) bekezdése „területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely” szövegrészét. Az alapvető jogok biztosa indítványozta továbbá a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 33. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

- [2] 1.1. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) az erdők természetvédelmi célú szabályozását jelentős mértékben megváltoztatta. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes (a továbbiakban: biztoshelyettes) a törvény parlamenti jogalkotási folyamatában jelezte a módosítással kapcsolatos alkotmányossági aggályait, tekintettel arra, hogy az elfogadott módosítás csak az indokolása szerint tűzte ki céljául az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog közötti megfelelő összhang megteremtését, valójában azonban a módosítások a gazdálkodói érdekeknek megfelelően kerültek elfogadásra. A biztoshelyettes megítélése szerint a módosítások egyértelműen szűkítették, gyengítették a védett természeti, illetőleg Natura 2000 területeken lévő erdők vonatkozásában a jogszabályok által korábban biztosított védelmi szintet, illetőleg egyes rendelkezések a jogbiztonság követelményét is sértik. A biztoshelyettes különösen aggályosnak tartotta, hogy a módosítások az állami erdőket is érintik, annak ellenére, hogy az állami tulajdon kifejezett célja a természetvédelmi szempontok fokozott érvényre juttatása. A biztoshelyettes javaslata és szakmai előkészítése alapján az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány a támadott rendelkezésekkel összefüggésben az alábbi alkotmányossági aggályokat fogalmazta meg.
- [3] 1.2. Az indítvány szerint az Erdőt. 23. § (5) bekezdése a fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó védett természeti területeken az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével ellentétes visszalépést eredményezett azáltal, hogy a védett természeti területeken immáron lehetővé teszi a gazdasági rendeltetés, mint további rendeltetés előírását. A módosítás eredményeként a védett természeti területen lévő erdők több mint 80%-án a korábbi védelmi szinthez képest nyilvánvaló visszalépés történt, mely visszalépés Alaptörvénynek megfelelő igazolását a jogalkotó elmulasztotta.
- [4] 1.3. Az Erdőt. 23/A. § (2) bekezdése a korábbi általános szabályhoz képest kivételt iktatott be, amikor elrendelte, hogy az árvízvédelmi és honvédelmi rendeltetés megelőzze a természetvédelmi rendeltetést, és ennek révén a korábbi jogszabályi védelmi szinttől a P) cikk (1) bekezdését, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdését sértő visszalépést valósított meg. Az indítványozó szerint miközben a módosítás szükségessége indokolható, addig annak arányossága már nem, ugyanis a terület egészére vonatkozó rendeltetési sorrend megváltoztatása helyett

legendő lett volna annak meghatározása, hogy ki, mikor, hol, és milyen beavatkozást tehet az árvízvédelmi vagy honvédelmi célok megvalósítása érdekében. Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint ugyanezen okból alaptörvény-ellenes az Erdőtv. 23/A. § (3) bekezdésének „ , illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze is.

- [5] 1.4. Az indítvány megállapítja: az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés e) pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ , jelölő erdei” szövegrészei, a 24. § (2) bekezdés o) pontja, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, a 28/A. § (5) bekezdése és a 45. § (3) bekezdése jelentősen leszűkítette a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők nagyságát azáltal, hogy immáron nem minden Natura 2000 területen levő erdőre teszi kötelezővé a Natura 2000 rendeltetés előírását. Az indítványozó szerint a szűkítés eredményeként a korábbi védelem a területek harmadára csökken, ráadásul teljes egészében figyelmen kívül hagyja a kodifikált 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv) szerinti területeket, illetőleg a 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) hatálya alá tartozó területek közül azokat, amelyek nem erdőhöz kötődő jelölő élőhelyek. Az indítvány szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével ellentétes a szabályozásban történő visszalépés, tekintettel arra, hogy az erdőgazdálkodók érdekei nem vezethetők vissza olyan alapvető jogra, amelyek a korlátozás szükségességét indokolhatnák. Az alapvető jogok biztosa azt is kiemeli, hogy a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes, hiszen a Natura 2000 Erdőtv.-beli fogalma eltér a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.), illetőleg a Tvt. szerinti fogalomtól.
- [6] 1.5. Az indítvány szerint az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés a) pontja, 23. § (7) bekezdése és 28/A. § (4) bekezdése az Alaptörvényből levezethető kényszerítő ok híján csökkentette a helyi védett természeti területek védettség szintjét, illetőleg a közérdekű védelmi rendeltetés előírásához is szükségessé tette a tulajdonossal történő megállapodást. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből következő visszalépés tilalmának sérelme nem csak azért állapítható meg, mert a szabályozás értelmében a helyi jelentőségű védett természeti területek esetén az erdészeti hatóság nem jár el hivatalból, hanem azért is, mert egy önkormányzati rendelet által védetté nyilvánított természeti területen a jegyző sem tudja maradéktalanul érvényesíteni a védelmi célok teljesítését, az a kötelezett ingatlan tulajdonos polgári jogi igényétől, és a jegyző és az erdőgazdálkodó között létrejövő polgári jogi megállapodástól függ. Ezzel összefüggésben az alapvető jogok biztosa utal arra, hogy a Tvt. 72. §-a, illetőleg 72/A. §-a szabályozza a közérdekű korlátozással jogszerűen okozott károk ellentételezését. Az alapvető jogok biztosa szerint a helyi védett természeti területek elsődleges rendeltetésének meghatározásában megjelenő visszalépés nem vezethető vissza olyan szükségszerűsége, amely valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlen, ekként a szabályozásban bekövetkezett visszalépés ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozó arra is utal, hogy az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel a helyi és az országos védett természeti területek között bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétes.
- [7] 1.6. Az alapvető jogok biztosa az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, a 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, a 27. § (4) bekezdése, a 28. § (2) bekezdése, valamint a 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alaptörvény-ellenességét azért állítja, mert az Erdőtv. támadott rendelkezései, a természetvédelmi célok érvényesítését háttérbe helyezve, az erdőgazdálkodói érdekek érvényesülését garantálják, lehetővé téve, hogy az erdőgazdálkodó magatartását meghatározó jogi keretek figyelmen kívül hagyják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó elemek helyi adottságait és egyedi sajátosságait, miközben ezek szükségessége és arányossága nem igazolható. Az új szabályozás nem teszi lehetővé, hogy az erdészeti hatóság olyan korlátozásokat fogalmazzon meg az erdőgazdálkodó tevékenységére nézve, amely a törvényben meghatározott mértéket meghaladja, még akkor sem, ha azt a természetvédelmi hatóság a védelem tárgyára tekintettel indokoltnak tartaná. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével is ellentétesek, ugyanis miközben egyfelől a természetvédelmi hatóság bizonyos esetekben nem tehet eleget az egyébként fennálló természetvédelmi kötelezettségének, másfelől a természetkárosítás és annak veszélye esetén a Tvt. és más jogszabályok alapján egyébként köteles lenne fellépni és megelőző intézkedéseket fogantatni.
- [8] 1.7. Az indítványozó szerint ugyancsak ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti visszalépés tilalma elvével, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése az állam tulajdonában álló

természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőben is lehetővé teszi a tarvágást a természetvédelmi céloktól függetlenül. Az alapvető jogok biztosa szerint nincs olyan alkotmányos ok, illetőleg a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelő kényszerítő ok, amely ezt a változtatást indokolttá tenné.

- [9] 1.8. Az indítvány szerint a természetvédelmi célú korlátozások szűkítését, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét okozza az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése. A természetvédelmi korlátozások (miként arra az indítvány melléklete is utal) mindig az adott terület jellemzőihez igazodnak, melyet az Erdőtv. időbeli korlátozása teljes mértékben figyelmen kívül hagy. Az indítványozó szerint pedig azáltal, hogy a jogalkotó ezen két rendelkezés egymásra utalásával a címzettek számára nem egyértelmű szabályozást teremtett, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes szabályozást alkotott.
- [10] 1.9. Az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése, 23/A. § (1) bekezdése, 27. § (2) bekezdése és 28/A. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességére vonatkozóan az indítvány indokolást nem tartalmaz.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az agrárminisztert, a belügyminisztert, a honvédelmi minisztert, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot, az Országos Környezetvédelmi Tanácsot és a Pro Silva Hungaria Egyesületet. *Amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a WWF Magyarország Alapítvány (a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesülettel és a Magyar Természetvédők Szövetségével közösen), a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (NAK), a Nemzeti Agrárkutatási és Innovációs Központ (NAIK), valamint a Magán Erdőtulajdonosok és Gazdálkodók Országos Szövetsége (MEGOSZ).

II.

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

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

- [13] 2. Az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (3) Az erdészeti hatóság az erdőtervben vagy annak módosítása során lehetővé teheti a tarvágást a (2) bekezdés szerinti erdőben, ha az

a) termőhelyi vagy erdővédelmi okból, vagy

b) a természetes újulat megőrzése – sarj eredetű felújítás esetén megtelepedése – érdekében indokolt.”

„23. § (2) Az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését

a) országos jelentőségű védett természeti terület esetén a védetté nyilvánító jogszabály alapján,

[...]

e) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő elhelyezkedése és természetességi állapota alapján a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyeken,

[...]

a b)–d) pont esetében a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve miniszter rendeltetést megalapozó változásról szóló tájékoztatását követően állapítja meg.”

„23. § (4) Ha az erdő rendeltetésének a megállapítására a (3) bekezdésben foglaltak szerint közérdekből kerül sor, a rendeltetés fennállása alatt az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosult. A kezdeményező köteles a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval megállapodni, és a megállapodást a rendeltetés megállapításának kezdeményezésekor az erdészeti hatóság számára bemutatni.”

„23. § (5) Fokozottan védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.”

„23. § (7) Az erdő rendeltetésének a kérelemre történő megállapításához vagy törléséhez a tulajdonos hozzájárulása szükséges.”

„23/A. § (1) A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetési közül a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetési, természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja és közérdekű korlátozásai, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának figyelembevételével állapít meg.

(2) A természetvédelmi rendeltetést – a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – az erdő elsődleges rendeltetésének kell megállapítani.

(3) Kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, természetes vagy természet szerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel – elsődleges rendeltetésnek a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani.”

„24. § (2) Védelmi rendeltetések az alábbiak:

a) Natura 2000: a Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)–b) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő;”

„27. § (1) Természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben

a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból a véghasználatot érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékig hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrézlet véghasználatára esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írhatja elő;

b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén – amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – a természetes úton megjelenő holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;

[...]

(2) Természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben az erdő felújítását és nevelését az erdő természetességi állapotának javítására törekedve kell végrehajtani.

(3) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére e törvény vagy e törvény végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg úgy, hogy a tevékenység korlátozási időszakban történő folytatását nem köti a Tvt. 33. § (4) bekezdése szerinti természetvédelmi hatósági engedélyhez, akkor a tevékenységet a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, annak megkezdése előtt 15 nappal az erdészeti hatóság részére tett előzetes bejelentést követően lehet végezni.

(4) Ha e törvény végrehajtására kiadott rendelet eltérően nem rendelkezik, az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására természetvédelmi rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a)–d) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő esetében és április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerülhet sor.”

„28. § (1) Natura 2000 rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőben a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználatára esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását írhatja elő;

b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén – amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – a természetes úton megjelenő holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű, hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;

[...]

(2) Ha e törvény végrehajtására kiadott rendelet eltérően nem rendelkezik, az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására Natura 2000 területen lévő, a 7. § (1) bekezdés a)–d) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő esetében és április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerülhet sor.”

„28/A. § (1) Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére

[...]

b) Natura 2000 rendeltetésű erdőben a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében,

c) Natura 2000 területen kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében, valamint

d) fokozottan védett faj megőrzése, védelme érdekében a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a 27. §-ban, illetve a 28. §-ban foglaltakat meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.

[...]

(3) Az erdőgazdálkodás 27. §-ban, 28. §-ban, vagy (1) bekezdésben foglaltakat meghaladó korlátozására az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor.

(4) Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően korlátozza.

(5) A Natura 2000 rendeltetésű erdőben található jelölő erdei élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléletformálással és támogatással segíti elő.”

„45. § (3) Természetes erdő vagy természetszerű erdő természetességi állapotú erdő, valamint nem erdő művelési ágú, védett természeti terület vagy Natura 2000 területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely százméteres körzetében intenzíven terjedő fafajjal erdőt, fásítást, illetve fás szárú növényekből álló, külön jogszabály szerint létesített ültetvényt telepíteni tilos.”

[14] 3. A Tvt. indítvány elbírálásakor hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„33. § (4) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Evt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni.”

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörre alapítottan került benyújtásra. Az absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványt az arra jogosult nyújtotta be.
- [16] Az indítvány a határozott kérelem követelményének csak részben felel meg, az ugyanis nem tartalmaz indoklást az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésének második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „ , valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „ , a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése tekintetében, ezért az indítvány ezen elemeiben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti törvényi feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése második mondata, a 23/A. § (1) bekezdése „ , valamint az erdőgazdálkodó javaslatának” szövegrésze, a 27. § (2) bekezdése „ , a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú” szövegrésze és a 28/A. § (3) bekezdése érdemi vizsgálatát az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította, a rendelkező rész 5. pontjában foglaltak szerint.
- [17] Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése kifejezetten és kizárólag az erdő rendeltetésének 23. § (3) bekezdése szerinti megállapítására vonatkozóan ír elő az annak alkalmazáshoz kapcsolódó többlétszabályokat, az indítványozó pedig a 28/A. § (4) bekezdésével összefüggésben kifejezetten a „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” fordulat alaptörvény-ellenességét állította. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a 28/A. § (4) bekezdése „csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően” fordulata alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor el kell végeznie a 23. § (3) bekezdése szerinti természetvédelmi rendeltetés megállapítása mint intézmény alkotmányjogi értékelését, amelyhez a jogintézmény alkalmazására vonatkozó feltételek is szorosan hozzátartoznak, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte.
- [19] Az Alkotmánybíróság ugyancsak megállapította, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése azokban az esetekben alkalmazandó, amikor az erdészeti hatóság a természet védelme érdekében az Erdőtv. 27. §-ában, 28. §-ában és 28/A. § (1) bekezdésében foglalt korlátozásokat meghaladó korlátozások elrendelését tartja szükségesnek, mely rendelkezések alaptörvény-ellenességét az indítvány részletes indokolással támasztja alá. Tekintettel arra, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjai és 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alaptörvény-ellenességének vizsgálata a 28/A. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányjogi értékelését is megköveteli, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte.

IV.

- [20] Az indítvány részben megalapozott.
- [21] 1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A P) cikk (1) bekezdése külön is nevesíti a nemzet közös örökségébe tartozó (nem taxatív jellegű) felsorolásában az erdőket, mint amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége.
- [22] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti

és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt.

- [23] 1.1. Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozót és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekkel összhangban szabályozott módon lehet használni. Az erdők tekintetében a „nemzet közös örökségének státusa” azt is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít. A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.
- [24] Az erdők jelentősége természetvédelmi szempontból meghatározó, mivel a hazánkban élő növény- és állatfajok többsége az erdőkhez kötődik, melyek megőrzésének kötelezettsége a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya, és ugyancsak kifejezetten következik az Európai Unió jogából és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése előírásaiból is. Az erdők ugyanakkor a klímaváltozás elleni küzdelemben is fontos szerepet játszanak: a fotoszintézis folyamata során a széndioxidot megkötik, ezáltal csökkentik a légkör széndioxid-tartalmát. Csak Magyarországon az erdők évente mintegy 3-4 millió tonna széndioxidot kötnek meg ily módon. Az erdők megóvása alapvető jelentőséggel bír a biológiai sokféleség megőrzése, mint a nemzetközi közösség mint egész akarát tükröző, a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya érvényesülése szempontjából [lásd: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [25] 1.2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének az erdők jövő nemzedékek részére történő megőrzését előíró rendelkezése nem tekinthető történelmi előzmények nélküli előírásnak. A jogalkotó már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően évszázadokkal felismerte az erdők jelentőségét. Az erdőkre vonatkozó jogi szabályozás főbb elemeit már száz évvel ezelőtt is úgy foglalta össze a szakirodalom, hogy „senkinek sem állhat jogában erdejét a jövő nemzedék rovására túlhasználni vagy éppen pusztítani”, továbbá „az erdők fenntartásáról rendelkező legrégebbi törvényeink [...] a tékozlásból, a pazarlásból eredő minden erdőpusztítás megakadályozását, bárkiről is legyen szó, a közhatalom feladatává tették”. (Rochlitz Dezső: Erdészeti jogelveinkről)
- [26] Már az 1581-1848 között folyamatosan jegyzőkönyvbe foglalt székely falutörvények is magas színvonalú gazdálkodási rendszerrel biztosították közösségi erdőségeik védelmét és regenerációs képességét, felelősnek mondván magukat abban, hogy az elődeiktől rájuk hagyott örökséget unokáiknak megőrizték. A II. Miksa császár által kiadott erdészeti rendelkezés, az 1565-ös *Constitutio Maximiliana* a magyar királyi bányavárosok a joghatóságuk alatt lévő erdők vonatkozásában előírta a tervszerű erdőgazdálkodást és a hagyásfák megtartásának követelményét, továbbá korlátozási időket határozott meg a vadállomány fenntartása céljából. Mária Terézia 1769. december 22-én adott ki az egész Magyar Királyságra érvényes általános erdőrendtartást, mely egyebek között megadta az egyes fajták felnövekedéséhez szükséges időt, és elrendelte, hogy a fákat csak vágásérett korban szabad kivágni, „előbb egy része se vágattassék, hanem csak akkor, mikor a' sor reá kerül”. Az erdőrendtartás a tölgy és a cserfa esetében a vágásérett kort kétszáz esztendőben határozza meg. Ez a jogalkotás is jogtörténeti példája az erdők jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő szabályozásának.
- [27] Az erdők pusztításának megakadályozásáról szóló 1790/91. évi LVII. törvénycikk akként rendelkezett, hogy „bárkitől eredjen az erdők pusztítása: a vármegyék, a dolog törvényszerű és hathatós megvizsgálása után, a pusztító ellen indított ügyészi kereset terhe alatt, a szükséghez képest zárlatot is alkalmazva, akadályozzák meg a pusztítást, épségben maradván a vármegye által meghatározandó mérsékelt használat és a törvény utja”. A törvénycikk ennek megfelelően elrendelte a magángazdálkodókkal szembeni fellépést is az okszerű (mérsékelt) használatot meghaladó erdőgazdálkodás esetén.

- [28] Az 1879. évi XXXI. törvénycikk (az első átfogó erdőtörvény) számos olyan erdőterületen vezette be a tarvágás teljes tilalmát, amelyek elsődleges célja a védelmi rendeltetés volt. A törvény nem csupán az állami, de számos magántulajdonú erdőterület esetében is előírta a gazdasági rendszeres üzemterv készítését, amelyet jóváhagyásra a földművelésügyi miniszternek kellett beterjeszteni. Az 1935. évi IV. törvény (miközben bővítette az erdőgazdasági üzemterv készítésére és miniszteri jóváhagyására vonatkozó kötelezettséget) előírta, hogy az erdőtulajdonos az erdőben nem gyakorolhat, nem rendelhet el és nem tűrhet el olyan műveletet, amely az erdő védelmi rendeltetésével ellenkezik, követelménnyé tette továbbá az okszerű erdőgazdálkodást, figyelemmel az erdő állapotára és rendeltetésére annak érdekében, hogy az erdő fennmaradása biztosított legyen. Az 1961. évi VII. törvény pedig az általános üzemtervezési kötelezettség mellett kiterjesztette az erdők védelmi és őrzési kötelezettségét.
- [29] Mindezen korábbi jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a magyar jogrendszerben évszázados múltra tekint vissza az erdők megóvására vonatkozó állami kötelezettségek előírása, az erdők tulajdoni formájától függetlenül. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettségét a történeti alkotmány olyan vívmányának tekinti, melyet az Alaptörvény értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.
- [30] 1.3. Magyarország az egyik részes állama az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) keretei között létrejött, a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló keretegyezménynek [kihirdette: 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet]. A keretegyezmény 7. cikke alapján a részes államok egyebek között azt vállalják, hogy a Kárpátok ökorégiója területén a fenntartható erdőgazdálkodás nemzetközileg elfogadott elveivel egyező szakmapolitikát folytatnak. A keretegyezményhez kapcsolódó, a fenntartható erdőgazdálkodásról szóló jegyzőkönyv [kihirdette: 195/2013. (VI. 12.) Korm. rendelet] általános célja a részes államok területén lévő erdőborítottság és a hozzá tartozó életközösségek megőrzése és az erdők fenntartható használata úgy, hogy az a jelen és jövő generációi számára is erőforrást biztosítson.
- [31] 1.4. Az említett alaptörvényi és nemzetközi kötelezettségekre is tekintettel került megalkotásra Magyarország 2016 és 2030 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Erdőstratégiája, melyet a Kormány a 1537/2016. (X. 13.) Korm. határozattal fogadott el. A stratégia kifejezetten rögzíti, hogy „[a]z erdőt oly módon és ütemben kell hasznosítani, hogy a gazdálkodási lehetőségek a jövő nemzedékei számára is fennmaradjanak, egyúttal az erdő megőrizze biológiai sokféleségét, természetközelségét, termő-, felújuló- és életképességét”, és „[a]z erdő védelmét szolgáló mindenkori szabályozás azt hivatott biztosítani, hogy az ember az erdőt fenntartható módon használja és hasznosítsa” (Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, III. Fenntarthatóság és fenntartható hasznosítás). Mindez egyben azt is jelenti, hogy az erdő használatával és hasznosításával összefüggésben a tulajdonosok (erdőgazdálkodók) gazdasági érdekei nem élvezhetnek prioritást az erdők, mint a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások védelmével és jövő generációk számára történő megőrzésével szemben. Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában külön is kiemelte, hogy az egyes „szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében” [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [40]].
- [32] 1.5. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról szóló Cselekvési terv javaslata szerint a természeti erőforrások fokozódó felhasználása ellentétes az Alaptörvényben rögzített kötelezettségeinkkel, mely Alaptörvény maga is „páratlan részletességgel és elkötelezettséggel reagál a fokozódó ökológiai válságra.” Ezen alaptörvényi kötelezettség tényleges érvényre juttatása érdekében ugyanakkor a jogalkotásban és jogalkalmazásban érdemi változtatásokra van szükség. A természeti erőforrások nem fenntartható használata nem csupán az Alaptörvényben rögzített közös értékeinkkel ellentétes, hanem a hosszútávú nemzetgazdasági érdekeinkkel is ellentmondásban van [lásd a Cselekvési terv javaslat (4) és (5) pontjait]. A Cselekvési terv javaslat aláhúzza: „A természetvédelmi célok fenntartható módon kizárólag akkor valósíthatók meg, ha a védett természeti és Natura 2000 területeken és védett természeti értékek előfordulási helyein a területek kezelésekor a természetvédelmi szempontok egyértelműen prioritást élveznek más gazdálkodási szempontokkal szemben.” [Lásd a Cselekvési terv javaslat (19) pontját] Az Országgyűlés elnöke, mint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács elnöke az Alkotmánybíróság megkere-

sésére adott válaszában kiemelte, hogy „az erdőgazdálkodással kapcsolatban fenntarthatósági szempontból ezt a Cselekvési terv javaslatot tekintjük a Tanács részéről irányadónak”.

- [33] 1.6. Az Országos Erdőállomány Adattár 2018. január 1-i adatai alapján Magyarország erdőterületeinek mintegy 18,54%-a minősül védett természeti területnek, további 3,51%-a pedig fokozottan védett természeti területnek. A magyarországi erdőterületek mintegy 40%-a minősül egyben Natura 2000 területnek is, a védett és fokozottan védett természeti területek döntő részben egyben a Natura 2000 hálózatba is tartoznak.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos megközelítést foglalta össze. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára kifejezetten előírja {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [84]}. Az élet minőségét, és ezáltal az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti „egészséges környezetet” a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [85]}. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [35] A P) cikk (1) bekezdése tartalmi értelemben kifejezetten is nevesíti a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét. Ezen kötelezettségre az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás is hangsúlyosan utal, amikor úgy fogalmaz, hogy ez a rendelkezés „[k]ülön kiemeli a saját magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében”. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Ajbtv. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek a védelmére, az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese pedig többek között azt is javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ennek megfelelően az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével együtt kiemelt intézményes szerepet játszik a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális értékek védelmében és jövő generációk számára történő megőrzésében. A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.
- [36] Az Alaptörvény P) cikkéből a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32]}. A P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már kiemelte, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét jogszabályoknak megismerhetőeknek, egyértelműeknek, jogilag kikényszeríthetőeknek kell lenniük ahhoz, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tartalmi értelemben pedig az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben, illetőleg a természeti és kulturális erőforrások védelméért önmagában is fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesíti {a 2012 utáni alkotmánybírósági gyakorlatban elsőként: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}, melynek a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [37] Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás

nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [62]}. Mindez azt jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvényellenesség megállapítását {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}. Az elővigyázatosság elvének alkotmányjogi jelentőségét és figyelembe vehetőségét az Alkotmánybíróság legutóbb a 3/2020. (I. 3.) AB határozatában erősítette meg (lásd különösen az Indokolás [52] bekezdését).

- [38] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséhez a visszalépés tilalma (*non-derogation*) elv is szorosan hozzátartozik, azokból közvetlenül fakadóan {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését, és azt az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is figyelembe kell venniük a jogszabályok alkalmazása során {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint már az is visszalépésként értékelhető, ha a jogi szabályozás a megelőzés elvének alkalmazásától (előzetes engedélyezés) az esetlegesen bekövetkező károkozások utólagos szankcionálása (utólagos ellenőrzés, a szennyező fizet elvének alkalmazása) irányába mozdul el {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [63]}. A visszalépés tilalma ugyanakkor nem abszolút természetű szabály: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elengedhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]} Mindez azt jelenti, hogy amennyiben egy adott szabályozás a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik, és visszalépést valósít meg a védelmi szintben, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, azaz azonosítható-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme a korlátozást indokolja, és amennyiben igen, úgy megállapítható-e a visszalépés szükségessége, illetőleg arányossága {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}.

V.

- [39] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontjának, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ , jelölő erdei” szövegrészeinek, a 24. § (2) bekezdés o) pontjának, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontjának, a 28/A. § (5) bekezdésének és a 45. § (3) bekezdésének alaptörvényellenességét állító indítványi elemeket vizsgálta meg.
- [40] Az indítványozó érvelése szerint a jogalkotó az uniós jog fogalmától eltérő fogalom bevezetésével leszűkítette a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők nagyságát, és a szükségesség és arányosság tesztjével nem igazolható módon korlátozta a természeti értékek védelmét szolgáló természetvédelmi előírások lehetőségét, megsértve ezzel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését. Az indítványozó érvelése szerint a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes, hiszen a Natura 2000 Erdőtv.-beli fogalma eltér a Btk., illetőleg a Tvt. fogalmától.
- [41] 2. Az Alkotmánybíróság a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek alkotmányjogi jelentőségével a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában foglalkozott részletesen. A vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv (madárvédelmi irányelv, mely a korábbi, 79/409/EGK irányelvet kodifikálta) általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, míg a 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével. Magyarország teljes területe a Pannon biogeográfiai régió részét képezi. A Pannon régió területén jelen levő 56 élőhelytípus az összes európai élőhelytípus mintegy 26 százalékát képviseli, közülük egy kizárólag, tíz pedig túlnyomórészt a Pannon régió területén fordul elő {részletesen lásd: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [16]}. A Natura 2000 területek fogalmát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet rögzíti. A Korm. rendelet 3. §-a értelmében a rendelet szabályait a különleges madárvédelmi

területekre, a jelölt Natura 2000 területekre, a jóváhagyott Natura 2000 területekre, valamint a különleges természetmegőrzési, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területekre kell alkalmazni. A Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése értelmében a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen gazdasági tevékenység az illetékes hatóság engedélyével csak annyiban végezhető, amennyiben az a terület védelmi céljainak a megvalósulását nem akadályozza.

- [42] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontja, a 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ , jelölő erdei” szövegrészei, a 24. § (2) bekezdés o) pontja, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, a 28/A. § (5) bekezdése és a 45. § (3) bekezdése visszalépést jelentenek-e a környezet védelmének jogszabályi szintjében a Natura 2000 területen lévő erdők esetében a 2017. szeptember 1. napját megelőző szabályozáshoz képest.
- [43] 3.1. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (1) bekezdése értelmében a természet- és környezetvédelmi, illetőleg egyéb védelmi szempontok megvalósítása érdekében védelmi rendeltetésűnek minősült az az erdő, amely különleges kezelést igényelt, és ahol az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozottan érvényesült. A 24. § (2) bekezdés o) pontja értelmében valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bírt. Az Erdőtv. korábban hatályos 22. § (2) bekezdése értelmében erdő elsődleges rendeltetése mellett további rendeltetések (így különösen gazdasági rendeltetés) is meghatározhatók voltak, melyek figyelembevételére az elsődleges rendeltetés mellett, azzal összhangban kerülhetett sor. Mindez azt jelentette, hogy a Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületek esetében is lehetséges volt a területen történő gazdálkodás egészen addig a mértékig, amíg az a Natura 2000 védelmi rendeltetés célját nem veszélyeztette.
- [44] 3.2. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően, az indítvány elbírálásakor is hatályos 24. § (2) bekezdés o) pontja a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmát megváltoztatta, és azt valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő helyett immáron csak a „Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)–b) pontjában foglalt természetességi állapotú erdőre” rendeli alkalmazni. A megváltozott fogalom három elemében tér el a korábban hatályos Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmától: csak a közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű erdőkre vonatkozik; csak a jelölő erdei élőhelynek minősülő erdőkre vonatkozik; és csak az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés a)–b) pontjában foglalt természetességi állapotú erdőkre alkalmazandó. Megállapítható ezért, hogy a Natura 2000 rendeltetés fogalma kétséget kizáróan szűkítésre került, és a Natura 2000 védelmi rendeltetés immáron nem alkalmazható valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő esetében. Nem adható Natura 2000 védelmi rendeltetés azoknak az erdőterületeknek, amelyek Natura 2000 hálózatba sorolására a madárvédelmi irányelv szabályai alapján került sor, és ugyancsak nem jogosultak Natura 2000 rendeltetésre a Natura 2000 területen lévő származékerdők, átmeneti erdők, kultúrerdők és faültetvények, melyek közül különösen a származékerdők bírnak kiemelkedően jelentős részarányal a Natura 2000 területen lévő erdők körén belül.
- [45] Az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. október 17. napján kelt állásfoglalásában a módosítást úgy összegezte, hogy annak eredményeként csökken a védelmi rendeltetésű erdők összterülete, tekintettel arra, hogy nem kaphatnak Natura 2000 rendeltetést azok az erdők, amelyek kimondottan a bennük élő erdei madárfajok megőrzése, kedvező természetvédelmi helyzetük biztosítása érdekében kerültek kijelölésre, és ugyancsak nem kaphatnak Natura 2000 rendeltetést a származékerdők. Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában azt is kiemelte, hogy a szabályozás e vonatkozásban nem áll összhangban az Európai Unió természetvédelmi szabályozásával sem. A szabályozás megváltozásából következően a Natura 2000 védelmi rendeltetésüket elvesztő erdőterületek rendeltetése kizárólag gazdasági rendeltetés lesz, melyet védelmi rendeltetés nem korlátoz.
- [46] 3.3. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ , jelölő erdei” szövegrészei, 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése az Erdőtv. korábbi rendelkezéseihez képest új elemekkel egészítette ki a Natura 2000 területen lévő erdőkre vonatkozó szabályozást. A 23. § (2) bekezdés e) pontja értelmében az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű

területekkel érintett földrészelekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet, valamint az erdő elhelyezkedése és természetességi állapota alapján a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű erdei élőhelyeken állapítja meg. A 23/A. § (3) bekezdése értelmében a Natura 2000 rendeltetést elsődleges rendeltetésként csak a „kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, természetes vagy természet szerű erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében” kell kijelölni. Mindez összhangban áll a 24. § (2) bekezdés o) pontjával, miszerint nem minden Natura 2000 területen lévő erdő esetében kerülhet sor a Natura 2000 védelmi rendeltetés kijelölésére. A 28/A. § (1) bekezdés b) pontja értelmében pedig az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére ezen leszűkített, Natura 2000 rendeltetéssel bíró erdőkben is csupán egyetlen okból, a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében korlátozhatja, illetőleg kötheti feltételekhez az erdőgazdálkodást. Hasonlóan, a 45. § (3) bekezdése az intenzíven terjedő fajokkal történő erdőtelepítést, fásítást, illetőleg fás szárú növényekből álló ültetvény telepítését is csak a „Natura 2000 területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhely” százméteres körzetében tiltja meg, melyből következően az ebbe a kategóriába nem tartozó Natura 2000 erdőterületek esetében ilyen telepítés, illetőleg fásítás lehetséges.

- [47] 3.4. Az agrárminiszter válasza szerint az erdőben történő gazdálkodás feltételeit a 10 évente végzett körzeti erdőtervezés határozza meg az egyes erdészeti hatósági eljárások, bejelentések, valamint hatósági nyilvántartások eljárási szabályairól szóló 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendeletnek [a továbbiakban: 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet] megfelelően, mely eljárásban a védett és Natura 2000 területeken a természetvédelmi hatóság szakkérdésként vizsgálja, hogy a terv a természet védelmére vonatkozó nemzeti és európai uniós jogi követelményeknek megfelel-e, illetve további feltételeket határozhat meg. Annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthassa a Natura 2000 védelmi rendeltetésre 2017. szeptember 1. napjától immáron nem jogosult, azonban továbbra is a Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterületek jogi helyzetét, áttekintette a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit is.
- [48] A 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság a Natura 2000 területek esetén Natura 2000 elővizsgálatot köteles végezni, mely részben a Natura 2000 fenntartási terv adatain alapul. A Natura 2000 fenntartási terv ugyanakkor az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése értelmében „a Natura 2000 terület kezelésére vonatkozó javaslatokat, valamint ezek megvalósításának lehetséges eszközeit tartalmazza, és jogszabály eltérő rendelkezése hiányában kötelező földhasználati szabályokat nem állapít meg”. A magántulajdonban álló Natura 2000 területek természetvédelmi szempontjainak jogszabályi kereteivel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban tett megállapításaira.
- [49] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi továbbá, hogy a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése ugyan valóban valamennyi Natura 2000 erdőterületre vonatkozóan előírja a Natura 2000 elővizsgálat követelményét, ám a 4. § (4) bekezdése alapján az erdészeti hatóság már kizárólag azon erdőterületek vonatkozásában jogosult a fajok és élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítására vonatkozó javaslatokat megfogalmazni, amelyek természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak.
- [50] 3.5. Az idézett jogszabályi rendelkezések áttekintését követően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy azok egyértelműen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósítanak meg részben azáltal, hogy szűkítik a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogalmát, részben pedig azáltal, hogy még ezen leszűkített területen is csupán egyetlen okból teszik korlátozhatóvá, illetőleg teszik feltételekhez köthetővé az erdőgazdálkodást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozás Natura 2000 erdőterületeket érint, ezért mindaddig, míg az adott terület Natura 2000 jogállással rendelkezik, a jogalkotónak abból a vélelemből kell kiindulnia, hogy az adott területen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó értékek találhatóak. A megváltozott szabályozás ugyanakkor azzal az eredménnyel jár, hogy egyes Natura 2000 erdőterületeken annak ellenére nem teszi lehetővé az adott erdőterület és az ott található élővilág tényleges megővését, hogy ezen értékek megővésének az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakad.
- [51] 3.6. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban a fentiek szerint történt visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.

- [52] 3.6.1. Az indítványban támadott rendelkezések közül a T/14461. számú törvényjavaslat a Natura 2000 védelmi rendeltetés fogamát nem változtatta volna meg, azt több országgyűlési képviselő T/14461/24. számú módosító javaslatára, a Mezőgazdasági bizottság támogatásával fogadta el végül az Országgyűlés. A módosítás indoklása szerint „a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós szabályozásból az erdő egyéb rendeltetéseivel összhangban gyakorolt erdőgazdálkodás tekintetében általános, az erdő egészére kiterjedő jogszabályi korlátozás nem vezethető le”, „természetvédelmi szempontból a vágásos erdőgazdálkodás terén is jelentős előrelépés történt az elmúlt két évtizedben”, továbbá „[a] madárvédelmi irányelvől levezethető elvárások tehát az erdőterv szerinti erdőgazdálkodás révén is biztosítottak anélkül, hogy az erdőgazdálkodás tartalmán, jellegén jelentősen változtatnánk”. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó részben azzal indokolta a rendelkezés módosítását, hogy a védelem az uniós jogból nem következik, részben pedig az erdőgazdálkodás fejlődésére és szempontjaira tekintettel a védelem szükségtelenségével érvelt.
- [53] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy a Natura 2000 rendeltetés az erdő rendeltetéséhez kapcsolódik, ezáltal nem helyettesíti és nem is csökkenti a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdőterületek nagyságát. A miniszter érvelése szerint „a Natura 2000 elvek általánosan korlátozó, a védettséget megalapozó tényleges szükségletet területileg túlbiztosító, differenciálást meg nem engedő érvényesítése nem indokolt” a változtatással érintett erdőterületeken, ugyanis csak ezen szűkebb, Natura 2000 rendeltetésre jogosult terület tekinthető olyannak, „ahol a Natura 2000 területek kijelölésének szemlélete és oka is maradéktalanul érvényesül”. Ezzel tartalmilag azonosan érvelt a NAK *amicus curiae* beadványában, mely szerint az immáron Natura 2000 rendeltetésre nem jogosult területek esetében „a Natura 2000 rendeltetés megállapítása nem indokolt, sőt az túlterjeszkedő korlátozásra adhatna lehetőséget”. A beadvány szerint az élőhelyvédelmi céloknak „az erdészeti szakterület álláspontja szerint a tagállamoknak nem kizárólag jogszabályi úton tett elrendelésekkel kell megfelelniük, hanem elsősorban anyagi ösztönzéssel”.
- [54] Az agrárminiszter véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak a szabályozás vizsgálatát a tulajdonhoz való jogra figyelemmel, a szükségességi-arányossági teszt alapulvételével kell elvégeznie, és utalt arra, hogy az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata szerint az erdőgazdálkodót megillető jogosultságok olyan vagyoni értékkel bíró jogoknak tekinthetők, amelyeket az Európai Unió Alapjogi Chartája is védelemben részesít.
- [55] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy ezen szempontok és érvek igazolhatták-e a Natura 2000 erdők vonatkozásában a környezet védelmi szintjében történő visszalépést az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [56] A környezet védelmére vonatkozó kötelezettség nem csupán azért érvényesül Magyarországon, mert adott esetben az Európai Unió jogának valamely rendelkezése ezt kötelezően előírja, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján az államot és mindenkit terhelő kötelezettségről van szó, az egészséges környezethez való jog biztosításának kötelezettsége pedig az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdéséből következően terheli az államot. Ennek megfelelően önmagában az a tény, hogy az Európai Unió jogának valamely rendelkezéséből adott esetben nem következik a Natura 2000 területek vonatkozásában korábban biztosított védelmi szint megtartásának kötelezettsége, még nem teszi egyben automatikusan kötelezővé, és ezáltal szükségessé a védelmi szint csökkentését. Különösen igaz ez azért, mert a Natura 2000 területek jogi és tényleges védelmének biztosítása az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettség teljesítéseként is értelmezhető, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében pedig a védelmi szint csökkentésére egyébként is csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében kerülhetne sor. Önmagában egy kifejezett, az uniós jogból fakadó kötelezettség hiánya nyilvánvalóan nem minősül sem alapvető jognak, sem pedig alkotmányos értéknek.
- [57] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is utal, hogy az élőhelyvédelmi, illetőleg a madárvédelmi irányelv alapján, és ezzel összhangban a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésének megfelelően a Natura 2000 területek célja egyebek között a kedvező természetvédelmi helyzet megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása. A Natura 2000 területek kijelölésére ezen indokok maradéktalan figyelembevételével, a magyar Kormány döntése alapján került sor. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére kiemelte: az Erdőt. vizsgált rendelkezései egyes meghatározott erdei élőhelyek, növény- és állatfajok esetében megőrzi a korábbi védelmi szintet. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a korábbi védelmi szint megőrzésére mindössze az erdőterületek kis részében kerül sor, miközben az erdőterületek tekintélyes részében (így különösen az újonnan létrehozott Natura 2000 rendeltetésre nem jogosult erdőterületek vonatkozásában) a védelmi szint a korábbiakhoz képest egyértelműen és jelentős

mértékben csökken. A vizsgált szabályozás ugyanis a Natura 2000 rendeltetéssel nem bíró Natura 2000 erdőterületeket kivonja a védelmi rendeltetés köréből, olyan jogi környezetet teremtve, mintha ezen területek esetében a P) cikk (1) bekezdése szerinti védendő értékek hiányában kizárólag a gazdasági szempontokra kellene tekintettel lenni az erdőgazdálkodás során.

- [58] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a Natura 2000 területek számára biztosított, az Európai Unió jogán alapuló védelmi szint csökkentésére a módosító javaslat indokolásával ellentétben még az uniós jog sem biztosít automatikusan lehetőséget: abban az esetben, ha az adott terület Natura 2000 jogállásának fenntartása indokolatlanná válik, külön erre a célra meghatározott eljárásrend alapján lehetséges az adott terület Natura 2000 hálózatból történő törlése. A T/14461/24. számú módosító javaslat indokolásától eltérően az Európai Bíróság legutóbb éppen a C-441/2017. számú ügyben állapította meg Lengyelország felelősségét az uniós jog megsértése miatt azért, mert nem teljesítette az élőhelyvédelmi, illetőleg a madárvédelmi irányelvből következő, egy adott Natura 2000 területtel ökológiai értékeinek védelmével kapcsolatos kötelezettségeit (*Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság*, a Nagykamara 2018. április 17-i ítélete, C-441/17). A törvényjavaslat indokolásában megjelenő tulajdonosi, illetőleg erdőgazdálkodói érdekek ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, illetőleg XII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog és vállalkozás szabadsága, mint alapvető jogok körébe tartoznak, ekként azok megfelelnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e a Natura 2000 erdőterületek védelmi szintjének szűkítését az erdővel való gazdálkodási lehetőségek bővítése érdekében.
- [59] 3.6.2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből következően a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális elemek (így jelen esetben az erdők) védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető {legutóbb hasonlóan: 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [26]}. Nem áll összhangban ezért az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével a MEGOSZ *amicus curiae* beadványának azon megállapítása, miszerint a rendes gazdálkodás körébe nem sorolható, az erdő faállományának természetvédelmi célú, természetesség irányába történő fejlesztésére a tulajdonos „nem kötelezhető, számára terheket, vagy jövedelmének beáldozását nem lehet elvárni”. Ellenkezőleg: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kifejezetten az állam és mindenki (tehát jelen esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók) Alaptörvényből közvetlenül fakadó kötelezettségévé teszi az ilyen terhek viselését.
- [60] Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy az Erdőt. vizsgált rendelkezései a 2017. szeptember 1. napját megelőző időszakhoz képest egyébként sem tekinthetők a tulajdonhoz való jog további korlátozásának. Az Erdőt. módosítása a korábban hatályos szabályozáshoz képest kifejezetten bővítette a tulajdonosok gazdálkodási jogosultságait azáltal, hogy szűkítette a természeti értékek védelme érdekében elrendelhető gazdálkodási korlátozások körét. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért nem azt kellett értékelnie, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése indokolhatja-e a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog korlátozását, hanem ellenkezőleg: a P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével összhangban áll-e a tulajdonhoz való jog részét képező gazdálkodási jogosultságok további bővítése.
- [61] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdont védi annak elvonása, illetőleg korlátozása ellen {legutóbb: 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [31]}, ám nem értelmezhető akként, hogy az államnak az Alaptörvény alapján lehetővé kellene tennie a tulajdonnal történő rendelkezési jogosultságok bővítését. Ennek megfelelően a vizsgált, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülését korlátozó szabályozás szükségessége a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal nem igazolható. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten idézi az agrárminiszter Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszát, miszerint nem lehet valamely erdő tulajdonjogával vagy földhasználati jogával rendelkező személy kizárólagos saját vállalkozási érdekeinek tekinteni az erdővel történő gazdálkodást, hiszen az nem csak egyéni jogosultságot testesít meg, hanem közvetlenül az egész társadalom érdekkörébe is tartozik.

- [62] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a NAIK *amicus curiae* beadványa egyenesen úgy fogalmaz, hogy „[a] Natura 2000 hálózat magántulajdonú erdeiben már jól működik a korlátozásokból származó veszteségek ellentételezése, a kompenzációs kifizetések rendszere”, mely megfogalmazás kétségtelenül utal arra, hogy a jogalkotó korábban is gondoskodott arról, hogy a Natura 2000 területeken elrendelésre kerülő gazdálkodási korlátozásokért a tulajdonosok megfelelő anyagi kompenzációban részesüljenek. A Natura 2000 területekkel rendelkező erdőgazdálkodók számára valóban minden évben rendelkezésre áll a „Natura 2000 területek célkitűzéseinek elérését szolgáló erdőgazdálkodási előírások betartásának elősegítésére és megvalósítására” szolgáló vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszere, mely kifizetések a vonatkozó felhívások érdekében kifejezetten az Erdőt. rendelkezésein alapuló erdőgazdálkodási előírások betartását célozza. Ezen kompenzációs kifizetések pedig nem a Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületek, hanem a Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterületek után illetik meg az erdőgazdálkodókat, ekként azon területek után is járnak, amelyeken az Erdőt. rendelkezései alapján az erdészeti hatóság (védelmi rendeltetés hiányában) a gazdálkodási tevékenységet valójában nem is korlátozhatja. Fel sem merülhet az erdőgazdálkodók számára további gazdálkodási jogosultságok biztosításának szükségessége akkor, ha a gazdálkodási korlátozásokért a jogalkotó vissza nem térítendő kompenzációs kifizetéseket biztosít az erdőgazdálkodók számára. Ettől független kérdés, hogy a jogalkotó az ország teherbíró képességére és a költségvetés anyagi helyzetére tekintettel saját belátása szerint bármikor határozhat az érintettek további anyagi kompenzációjáról vagy a korábban megítélt kompenzáció összegének növeléséről, még inkább elősegítve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelmének érvényesülését.
- [63] Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá: jelen esetben az erdőgazdálkodók tevékenységét az Erdőt. módosítása nem korlátozta, hanem éppen ellenkezőleg, számukra további jogosultságokat biztosított, miközben a megszűnő gazdálkodási korlátozások mellett változatlan kompenzációs kifizetések biztosítására került sor. Ekként a jogalkotónak jelen esetben nem azt kell valójában mérlegelnie, hogy kompenzálja-e az erdőgazdálkodókat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülése érdekében bevezetett további gazdálkodási korlátozásokért, hanem azt, hogy biztosít-e számukra kompenzációt csupán azért, mert nem engedi meg számukra az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésének érvényesülése érdekében a gazdasági tevékenységük bővítését.
- [64] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált, az erdőgazdálkodók számára a gazdálkodási lehetőségeik bővítését lehetővé tevő szabályozás szükségessége az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével sem igazolható. Az Alkotmánybíróság pedig a XII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben is utal a Natura 2000 erdőterületek után járó vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszerére.
- [65] Figyelemmel részben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében kifejezetten is nevesített társadalmi felelősségre, valamint az Alkotmánybíróság Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével és XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos gyakorlatára, továbbá arra a tényre, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 erdőterületeken a Natura 2000 védelmi rendeltetés mellett az Erdőt. korábban hatályos 24. § (4) bekezdése lehetővé tette a korábban hatályos 26. § szerinti gazdasági rendeltetések másodlagos (illetőleg egyes esetekben akár elsődleges) rendeltetésként történő megjelölését, és ezáltal a környezet- és természetvédelmi szempontok érvényesülését nem veszélyeztető mértékben a gazdasági tevékenység folytatását, valamint figyelemmel a Natura 2000 erdőterületeken a gazdálkodási korlátozásokért járó, vissza nem térítendő kompenzációs kifizetések rendszerére, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a módosítás szükségessége sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, sem pedig a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal nem igazolható.

- [66] 3.7. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontja, 23/A. § (3) bekezdésének „kiemelt” és „ , jelölő erdei” szövegrészei, 24. § (2) bekezdés o) pontja, 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként, az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezéseiből következő állapotnak megfelelően, valamennyi Natura 2000 területen lévő erdő jogosulttá válik a Natura 2000 védelmi rendeltetésre, melyet az erdészeti hatóság hivatalból eljárva állapít meg, a Natura 2000 rendeltetésű erdőkben pedig az erdőgazdálkodás korlátozására a Natura 2000 hálózat madárvédelmi, illetőleg élőhelyvédelmi irányelveiből következő célok megvalósulása érdekében kerülhet sor.
- [67] 3.8. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {lásd például: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [74]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés e) pontja, 23/A. § (3) bekezdése, 24. § (2) bekezdés o) pontja, 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, 28/A. § (5) bekezdése és 45. § (3) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

VI.

- [68] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontját, 23. § (7) bekezdését és 28/A. § (4) bekezdését érintő indítványi elemeket vizsgálta, valamint a jelen határozat III. részében (Indokolás [15] és köv.) foglaltak szerint, az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva, az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát végezte el.
- [69] Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint azáltal, hogy az Erdőtv. 2017. szeptemberében hatályba lépő 23. § (2) bekezdés a) pontja kizárólag az országos jelentőségű védett természeti területeket nevesíti olyanként, melyek esetében az erdészeti hatóság hivatalból eljárva állapíthatja meg az erdő rendeltetését, a helyi jelentőségű védett természeti területen az erdő rendeltetésének megállapítására annak ellenére nem hivatalból, hanem kérelemre kerül sor, hogy a Tvt. 23. §-a és 24. § (1) és (3) bekezdései alapján a védett természeti területek természetvédelmi oltalma minden esetben a védetté nyilvánító jogszabállyal (Tvt., miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet) jött létre. Ráadásul az Erdőtv. új 23. § (7) bekezdése értelmében az erdő rendeltetésének kérelemre történő megállapításához a tulajdonos hozzájárulása is szükséges, az Erdőtv. 28/A. § (4) bekezdése értelmében pedig az erdészeti hatóság a jegyző kezdeményezésére a természetvédelmi korlátozást csak akkor rendelheti el, ha a természetvédelmi rendeltetés megállapítása az Erdőtv. 23. § (3) bekezdése alapján megtörtént. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a vizsgálatát az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésére is kiterjesztette, tekintettel arra, hogy a 23. § (4) bekezdése értelmében a jegyző közérdekből az erdő természetvédelmi rendeltetésének megállapítását csak akkor kezdeményezheti, ha ezt megelőzően megállapodott a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval.
- [70] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás a helyi védettség jogi érvényesüléséhez olyan többletkövetelményeket támaszt, amelyek eredményeként a természetvédelmi korlátozás elrendelésére jogosult hatóság nem tud fellépni a korlátozás címzettjével szemben akkor, ha ahhoz a címzett maga nem járult hozzá, ezáltal a szabályozás az Alaptörvényből levezethető kényszerítő ok nélkül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését sértően csökkentette a helyi védett természeti értékek tényleges védettségi szintjét. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy a helyi és az országos védett természeti területek között az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontjával bevezetett megkülönböztetés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétes.
- [71] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontja, 23. § (4) bekezdése, 23. § (7) bekezdése és 28/A. § (4) bekezdése visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest.
- [72] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 23. §-a értelmében az erdő rendeltetését az erdészeti hatóság állapította meg, az erdőtelepítő javaslatának figyelembevételével (a védett természeti területen

lévő erdő elsődleges rendeltetése meghatározásának kivételével). A 24. § (3) bekezdése értelmében ugyanis a védett természeti területen lévő erdő minden esetben természetvédelmi elsődleges rendeltetésűnek minősült, amely rendeltetés a törvény értelmében a védettség fennállása alatt nem volt megváltoztatható. A 27. § (2) bekezdés *j*) pontja értelmében az erdő rendeltetésének közérdekből történő megváltoztatását egyebek között (a feladat- és hatáskörén belül) az érintett települési önkormányzat jegyzője is kezdeményezhette, a 28. § (1) és (2) bekezdései értelmében pedig amennyiben az erdő rendeltetésének meghatározására, illetőleg megváltoztatására közérdekből került sor, az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosulttá vált, mely kár és többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról a kezdeményező köteles volt az erdőgazdálkodóval megállapodni és a megállapodást a kezdeményezéskor az erdészeti hatóság számára bemutatni. A Tvt. 23. § (1) bekezdése értelmében „[t]ermészeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre”, a 24. § (1) bekezdése értelmében pedig természeti területet országos jelentőségű terület esetén a miniszter, míg helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési (Budapesten a fővárosi) önkormányzat nyilvánít védetté. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 27. § (1) bekezdése alapján az erdő rendeltetésének megváltoztatásához a tulajdonos, illetőleg közös tulajdon esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított 2/3 részének hozzájárulása volt szükséges.

- [73] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései a korábban hatályos szabályozást részben megváltoztatták. A jelenleg hatályos 23. § (1) bekezdése értelmében az erdő rendeltetését főszabály szerint az erdőgazdálkodó, illetőleg annak hiányában az erdő használatára jogosult kérelmére állapítja meg az erdészeti hatóság. Ezen főszabály alóli kivételeket tartalmazzák a 23. § (2) és (3) bekezdései, mely kivételek egyikeként a 23. § (2) bekezdés *a*) pontja szerint országos jelentőségű védett természeti terület esetén az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését a védetté nyilvánító jogszabály alapján állapítja meg. Azáltal, hogy a 23. § (2) bekezdés *a*) pontja nem nevesíti a helyi jelentőségű védett természeti területeket a kivételek között, a helyi jelentőségű védett természeti területek rendeltetésének megállapítására szükségképpen a 23. § (3) bekezdés *m*) pontja alapján, az érintett települési önkormányzat jegyzőjének kezdeményezésére kerül sor. Az Erdőtv. 28/A. § (4) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek esetében az érintett település jegyzője kezdeményezheti a természetvédelmi rendeltetés megállapítását, melynek azonban előfeltétele, hogy a jegyző megállapodjon az erdőgazdálkodóval a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az Erdőtv. 23. § (4) bekezdésének megfelelően, mely megállapodás hiányában helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdőgazdálkodási tevékenység egyoldalú, hatóság által elrendelt korlátozására még kivételesen sem kerülhet sor.
- [74] A 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos, illetőleg a jelenleg hatályos szabályozás összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően a védett természeti területen lévő erdő a törvény erejénél fogva természetvédelmi elsődleges rendeltetéssel bírt, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései alapján a helyi védettséggel rendelkező erdők természetvédelmi rendeltetésének megállapítására az illetékes települési önkormányzat jegyzőjének kezdeményezésére, az erdőgazdálkodóval történő megállapodást követően kerülhet csak sor. Ezen megállapodás megkötését megelőzően pedig a helyi jelentőségű védett természeti területek esetében az erdőgazdálkodási tevékenység korlátozására az erdészeti hatóság egyoldalúan egyáltalán nem jogosult.
- [75] Az agrárminiszter érvelése szerint az erdő rendeltetésében való megjelenítés nélkül is mindig érvényesülnek a helyi védettségűnek nyilvánított területre vonatkozó természetvédelmi szempontú előírások is. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi: abban az esetben, ha a helyi védettségű területek nem kapnak az Erdőtv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően természetvédelmi rendeltetést, az egyebek között azzal a következménnyel is jár, hogy az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó beleegyezése nélkül semminemű gazdálkodási korlátozás elrendelésére nem jogosult az adott erdőterületen, miközben a természetvédelmi rendeltetéssel bíró területeken az erdészeti hatóság ilyen jogosultságokkal (még ha korlátozott mértékben is, de) rendelkezik.
- [76] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a védelmi szintben történő visszalépésként értékelhető az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés *a*) pontja és 28/A. § (4) bekezdése.
- [77] Az erdőgazdálkodóval történő megállapodás szabályai az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos, illetőleg jelenleg hatályos rendelkezéseiben ugyanakkor mindössze annyiban változtak meg, hogy amíg korábban az erdő rendeltetésének megváltoztatásához közös tulajdon esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányad alapján számított 2/3 részének hozzájárulása volt szükséges, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései a tulajdonos hozzájárulását írják elő az erdő rendeltetésének kérelemre történő megváltoztatásához,

anélkül azonban, hogy külön is utalnának a közös tulajdon esetén irányadó szabályokra. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az Erdőtv. eltérő rendelkezéseinek hiányában a közös tulajdonban álló erdő esetében immáron a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény közös tulajdonra vonatkozó szabályai az irányadók, ideértve a tulajdonostársak határozatának bíróság előtti megtámadására irányadó szabályokat is. Az Erdőtv. 23. § (7) bekezdése ugyanakkor kizárólag az erdő rendeltetésének kérelemre történő megváltoztatása eseteire alkalmazandó, mely esetek körébe nem tartoznak bele az Erdőtv. 23. § (2) és (3) bekezdése szerinti, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével közvetlenül összefüggő esetek. Erre tekintettel – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését érintő visszalépés hiányában – az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi elemet elutasította.

- [78] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint megállapított visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.
- [79] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó korlátozás csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében igazolható. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T/14461. számú törvényjavaslat semmilyen indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a helyi jelentőségű védett természeti területek rendeltetésének megállapítására vonatkozó szabályok megváltoztatását a jogalkotó miért határozta el. Ellenkezőleg, a törvényjavaslat indokolása éppen úgy fogalmaz, hogy „[a]z erdő egyes rendeltetési az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül eső döntésekből következnek (pl. természetvédelmi, Natura 2000, honvédelmi, határrendészeti, árvízvédelmi, örökségvédelmi, erdei génrezervátum, vadspark, vadaskert rendeltetések). Ezeket a rendeltetéseket az erdészeti hatóságnak a rendeltetést megalapozó döntés tudomására jutását követően hivatalból kell megállapítania, illetve ellentétes döntés esetén hivatalból kell törölnie, nem várhat az erdőgazdálkodó kezdeményezésére, ahogy ezt a hatályos rendelkezések tartalmazzák.” Márpedig a helyi jelentőségű védett természeti területek védettsége minden esetben a helyi önkormányzat rendeletén, tehát az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül eső döntésen alapul.
- [80] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére kiemelte: az Erdőtv. 23. § (3) bekezdése szerinti jegyzői kezdeményezési jogkör általános lehetőséget biztosít a jegyző számára a rendeltetés megállapításának kezdeményezésére, az nem csak az önkormányzati rendeletben védetté nyilvánított területek körére vonatkozik. Az agrárminiszter megítélése szerint a Tvt. 62. § (2) bekezdése alapján a jegyző egyébként is köteles a természetvédelmi elsődleges rendeltetés megállapításának kezdeményezésére, mely rendelkezés alapján ugyanakkor a települési önkormányzatok a védetté nyilvánítási eljárást követően is kötelesek a terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről és őrzéséről gondoskodni. A miniszter érvelése szerint amennyiben a települési önkormányzat ezeket a feladatokat az erdőgazdálkodó útján, annak bevonásával kívánja végezni, akkor erről megállapodás szükséges.
- [81] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a Tvt. 62. § (2) bekezdése alapján a jegyzőt nyilvánvalóan terheli a természetvédelmi rendeltetés megállapításának kötelezettsége valamennyi, helyi jelentőségű védett természeti terület esetében. Mindez azt jelenti, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően az erdészeti hatóság hivatalból, az önkormányzati rendelet alapján állapította meg a helyi jelentőségű védett természeti területnek minősülő erdő természetvédelmi rendeltetését, addig erre 2017. szeptember 1. napját követően immáron csak az illetékes jegyző kezdeményezésére kerülhet sor. Az Erdőtv. ugyanakkor 2017. szeptember 1. napjától kezdődően tartalmi előfeltételt támasztott ahhoz, hogy a jegyző ezt a kezdeményezést megtehesse, nevezetesen, hogy a kezdeményezést megelőzően megállapodjon az erdőgazdálkodóval a kár és többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról. Amíg azonban a települési önkormányzat jegyzőjét az agrárminiszter válaszából is kifejezetten következő módon megállapodási kötelezettség terheli, addig a jogszabály ilyen kötelezettséget az erdőgazdálkodóval szemben nem támaszt, és annak a lehetőségét sem teremti meg, hogy a felek közötti bármilyen vita esetén a kár és többletköltség mértékét adott esetben a felektől független hatóság (például a természetvédelmi hatóság) vagy éppen bíróság állapíthassa meg. A szabályozás alapján az erdőgazdálkodó pedig abban az esetben is a megállapodás megkötésének feltételül szabhatja az állítólagosan felmerült kárának és többletköltségének megtérítését az általa egyoldalúan meghatározható mértékben, ha ilyen kára és többletköltsége valójában nem is merült fel, vagy annak az erdőgazdálkodó által megjelölt nagyságrendje megkérdőjelezhető.

- [82] A Tvt. 62. § (2) bekezdése értelmében a helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni. Az agrárminiszter érvelése szerint amennyiben a települési önkormányzat ezeket a feladatokat az erdőgazdálkodó útján kívánja végezni, akkor erről megállapodás szükséges. Az Erdőtv. vonatkozó rendelkezése ugyanakkor még abban az esetben is előírja az erdőgazdálkodóval történő megállapodás kötelezettségét a jegyző számára, ha a települési önkormányzat ezeket a feladatokat adott esetben nem az erdőgazdálkodó útján (hanem például egy saját tulajdonában álló gazdasági társaságon keresztül) kívánja végezni. Mindaddig pedig, amíg a megállapodás megkötésre nem kerül, a helyi jelentőségű védett természeti terület természetvédelmi rendeltetésének bejegyzésére egyáltalán nem kerülhet sor, az erdészeti hatóság pedig bejegyzett védelmi rendeltetés hiányában az erdőgazdálkodó beleegyezése nélkül semmilyen formában nem korlátozhatja az adott területen végezhető gazdálkodási tevékenységek körét. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés a) pontja és 28/A. § (4) bekezdése által megvalósított visszalépést a jogalkotó semmilyen alapvető jog érvényesülésével vagy alkotmányos érték védelmével nem igazolta. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megjegyzi: az a szabályozás, mely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülése érdekében megkerülhetetlen előfeltételként kötelezően előírja az állam valamely szerve vagy intézménye számára az erdőgazdálkodó mint magánfél korlátlanul előterjeszhető, igazolási kötelezettséggel semmilyen formában nem terhelt és utóbb sem vitatható igényének teljes elfogadását, nem csupán az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, hanem a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével is ellentétes.
- [83] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (2) bekezdés a) pontja és 28/A. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként mind az országos, mind pedig a helyi védettség alatt álló természeti területek védettsége az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből következően, a Tvt. rendelkezéseivel összhangban, a jogszabály erejénél fogva és további feltételek teljesítése nélkül áll be.
- [84] Az Erdőtv. 23. § (2) bekezdés a) pontjának megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta a rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.
- [85] 4. Az Alkotmánybíróság végezetül az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében hivatalból eljárva az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (4) bekezdését értékelte az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A vizsgált rendelkezés értelmében amennyiben az erdő rendeltetésének megállapítására a 23. § (3) bekezdésének megfelelően közérdekből kerül sor, a kezdeményező köteles a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval megállapodni, és a megállapodást a rendeltetés megállapításának kezdeményezésekor az erdészeti hatóság számára bemutatni. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás értelmében az erdő rendeltetésének közérdekből történő megállapítására kizárólag az erdőgazdálkodó beleegyezése esetén kerülhet sor. Ebből következően az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdő rendeltetésének megállapítására vonatkozó közérdek érvényesítésére nem kerülhet sor, azt az erdőgazdálkodó magánérdeke minden egyes esetben megkerülhetetlen módon megelőzi. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a P) cikk (1) bekezdésében, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogosultságok érvényesülésének Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban áll-e.
- [86] 4.1. Az erdőgazdálkodóknak az erdő használatához, illetőleg hasznosításához fűződő gazdasági jogosultságai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó egyben az erdőterület tulajdonosa), illetőleg XII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó nem tulajdonosként használja, illetőleg hasznosítja az erdőt) hatálya alá tartoznak, ekként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti közérdek korlátozását más alapvető jog érvényesülése jelen esetben igazolja.
- [87] 4.2. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e azt a szabályozást, melynek értelmében az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának előfeltétele, hogy a kezdeményező a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról az erdő-

gazdálkodóval megállapodjon, és a megállapodást az erdő rendeltetése megállapításának kezdeményezésekor az erdészeti hatóság számára bemutassa.

- [88] A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik a tulajdonjog tárgyának, illetőleg a vállalkozási tevékenységnek az állami beavatkozással szembeni védelme. Miközben egyes esetekben a tulajdonjog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog korlátozása akár a kártalanítás biztosításának lehetősége nélkül is alkotmányos lehet, a természetvédelem mint közérdek érvényesülése érdekében külön is üdvözlendő az a jogalkotói döntés, mely a tulajdonos (illetőleg az erdőgazdálkodó) kárának és költségeinek megtérítésével egyensúlyt biztosít az Erdőtv. 23. § (3) bekezdésén alapuló közérdek-érvényesítés és a tulajdonos, illetőleg erdőgazdálkodó tulajdona vagy vállalkozása védelméhez fűződő érdeke között, ezzel is elősegítve a természeti értékek védelmének hatékonyságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése szerinti szabályozás szükségessége alkotmányosan igazolható.
- [89] 4.3. A vizsgált és a fentiek szerint elviekben szükséges szabályozás (a tulajdonos, illetőleg az erdőgazdálkodó kára és költségei megtérítésének biztosítása) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően akkor igazolható, ha a szabályozás az elérni kívánt céllal arányosnak tekinthető. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált szabályozás azonban nem felel meg az arányosság követelményének. Azáltal ugyanis, hogy a közérdek érvényesítésének előfeltétele a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről és megfizetésének módjáról történő előzetes megállapodás, ezáltal a szabályozás nem biztosítja annak lehetőségét, hogy minden esetben egyidejűleg érvényesüljön a közpénzekkel való felelős gazdálkodás követelménye és a közérdek szolgálata, illetőleg a természeti erőforrások megóvása. Abban az esetben ugyanis, ha az erdőgazdálkodó a tényleges kárát, illetőleg valóban indokolt költségeit meghaladó mértékű ellentételezésre tart igényt, az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának kezdeményezője csak a megállapodás megkötése érdekében az egyébként vitatható indokoltaságú erdőgazdálkodói igények elfogadása és a természeti erőforrások megóvásának feladása között választhat. Különösen élesen jelentkezik ez az ellentmondás akkor, ha valamely jogszabályi rendelkezés az adott állami szervet ráadásul kötelezi is az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának kezdeményezésére, hiszen ebben az esetben ez a szabályozás egy lényegében bármilyen tartalmú erdőgazdálkodói igény elfogadásának kötelezettségével válik egyenértékűvé.
- [90] A szabályozás azt sem teszi lehetővé, hogy adott esetben – ha a kezdeményező egyébként vitatja az erdőgazdálkodó igényeit, ám az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapítását feltétlenül indokoltnak tartja – bíróság döntsön az erdőgazdálkodó kárának, illetőleg költségeinek mértékéről. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás az erdőgazdálkodók magánérdekét egyértelműen a természeti erőforrások megóvásának Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó közérdeke elé helyezi. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság korábban már többször is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít {legutóbb: 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezen törvényi és szervezeti garanciák csak akkor érvényesülnek maradéktalanul, ha a környezet védelme érdekében elfogadott szabályok biztosítják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelmét is {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}. Tekintettel arra, hogy a vizsgált szabályozás ezen követelményeket nem teljesíti, hanem azzal éppen ellentétesen az erdőgazdálkodók gazdasági magánérdeke hatékony érvényesítésének biztosítását célozza a természetvédelmi közérdekekkel szemben, ezért annak arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.
- [91] 4.4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 23. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként továbbra is hatályban marad az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának esetén az erdőgazdálkodó kárának és többletköltségeinek megtérítésére vonatkozó kötelezettség előírása, azonban az erdőgazdálkodóval történő megállapodás megkötése nem előfeltétele az erdő rendeltetése közérdekből történő megállapításának és ezáltal az erdővel kapcsolatos gazdasági tevékenységek közérdekből történő korlátozásának.

VII.

- [92] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Erdőtv. 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és a 23/A. § (3) bekezdése „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg, melyek alaptörvény-ellenességét az indítványozó az alábbi érvekre tekintettel állítja.
- [93] 1. Az Erdőtv. törvény 23/A. § (2) bekezdése és 23/A. § (3) bekezdése a korábban hatályos általános elsődleges természetvédelmi rendeltetéshez képest a védelmi szintben történő visszalépést valósít meg azáltal, hogy az árvízvédelmi és a honvédelmi rendeltetés immáron megelőzi a természetvédelmi, valamint a Natura 2000 rendeltetést. Az alapvető jogok biztosa szerint mind az árvízvédelem, mind pedig a honvédelem Alaptörvényben meghatározott alapvető jogokhoz köthető, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a szabályozás teljesíti-e a szükségesség és arányosság követelményét. Az indítvány szerint a honvédelmi és árvízvédelmi rendeltetésekhez kötődő erdőgazdálkodási beavatkozások egyik lényegi eleme, hogy általános érvénnyel teszik lehetővé a területen lévő növényállomány vagy annak egyes részei eltávolítását, valamint a természetvédelmi céllal szemben más fajok és növényállomány ültetését és fenntartását, illetve olyan módszerek alkalmazását, amelyek egyébként a védett természeti területeken tiltottak lennének. Éppen ezért az indítványozó úgy véli, hogy az a megoldás felel meg a szükségesség és arányosság követelményének, ha az általános természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi cél elsődlegessége mellett a honvédelmi, illetőleg árvízvédelmi rendeltetés másodlagos rendeltetesként kerülne megjelölésre. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó nem a lehető legenyhébb szabályozási megoldást választotta, ezért a támadott szabályozás az indítvány alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben olyan visszalépést valósít meg a környezet védelmi szintjében, amely a szükségesség és arányosság követelményével nem igazolható.
- [94] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően hatályos 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és a 23/A. § (3) bekezdése „, illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrészevel összefüggésben is elsőként azt kellett meghatároznia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos jogi szabályozáshoz képest, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapíthatósága a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt.
- [95] A 23/A. § (2) és (3) bekezdése értelmében különleges honvédelmi területen lévő erdők esetében a honvédelmi, folyók nagyvízi medrének elsődleges és másodlagos levezető sávjába eső erdők esetében az árvízvédelmi rendeltetést kell megállapítani, míg a folyók nagyvízi medrének átmeneti levezető sávjába eső erdők esetében az árvízvédelmi rendeltetés az erdő árvizek levezetésében betöltött szerepétől és az erdő egyéb közérdekű funkcióitól függően elsődleges rendeltetesként is megállapítható. Figyelemmel arra, hogy 2017. szeptember 1. napját megelőzően az árvízvédelmi, illetőleg honvédelmi rendeltetés nem előzhette meg a természetvédelmi rendeltetést, az erdők rendeltetési szempontjából pedig a rendeltetések sorrendje érdemben meghatározza az adott területen végezhető tevékenységek körét, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vizsgált szabályozás szűkíti a természetvédelmi rendeltetésből fakadó lehetőségek alkalmazását az árvízvédelmi és honvédelmi rendeltetés érvényesülése javára, mely egyértelműen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése érvényesülésének korlátozását eredményezi a korábbi szabályozáshoz képest.
- [96] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként azt kellett ezért megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban történő visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e, azaz az alátámasztható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, a szabályozás szükségessége és arányossága megállapítható-e.
- [97] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Erdőtv. védett természeti területeken elhelyezkedő erdők honvédelmi, illetőleg árvízvédelmi elsődleges rendeltetésüként történő megjelölését lehetővé tevő 23/A. § (2) és (3) bekezdésével összefüggésben az alábbi következtetésekre jutott. Az Erdőtv. 24. § (2) bekezdés *p)* pont *pa)* alpontja értelmében az árvízvédelmi különleges védelmi rendeltetés a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő, az árhullámok biztonságos levezetését biztosító erdők esetében jelölhető meg. A *pb)* alpont értelmében honvédelmi különleges védelmi rendeltetés a Magyar Honvédség szervezetei részére a honvédelemről és a Magyar Honvédségről,

valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (a továbbiakban: Hvt.) meghatározott feladatai ellátására rendelkezésre bocsátott erdő.

- [98] Magyarország az ország földrajzi elhelyezkedése miatt fokozottan ki van téve az árvízveszélynek, az árvizek kockázata pedig a XXI. század első felében részben a klímaváltozás és más természeti folyamatok változása, részben az emberi beavatkozások hatása miatt egyre emelkedő tendenciát mutat (részletesen lásd: Nemzeti Vízstratégia [a továbbiakban: Kvassay Jenő Terv], 2017, különösen 4.2.2. Területi vízgazdálkodás pontját). A belügyminiszter ezzel összefüggésben hivatkozott a Kvassay Jenő Terv 4.5.4. pontjára is, mely rögzíti: „A folyóink, vízfolyásaink medrében levő építmények, az elvadult szántók, az erdők aljnövényzetének elburjánzása rontja a folyó vízszállító képességét. Ezt igazolja, hogy bár az árvízi vízhozamok nem nőnek, a vízállások erősen emelkednek (például Budapestenél 10 éven belül 3 alkalommal döntött rekordot a Duna vízállása, holott a vízhozam nem változott számottevően). A nagyvízi medrekből kivonult a szántóföldi művelés, a parlagon maradó földeken özönfajok burjánzottak el, jelentős érdességet okozva a víz lefolyásának útjában.” A belügyminiszter arra is utalt, hogy az árvízvédekezés egyaránt szükséges az Alaptörvény II. cikke szerinti élethez való jog, a IV. cikk szerinti személyi biztonság és a XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való jog biztosítása érdekében. Mindezek alapulvételével az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy tekintettel az egyre növekvő méretű árvizek által potenciálisan okozható, adott esetben akár az emberéletet is veszélyeztető károk lehetőségére, a védett természeti területeken árvízvédelmi célból történő beavatkozás lehetőségének szükségessége nem kérdőjelezhető meg.
- [99] Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. A Hvt. 1. § (1) bekezdése értelmében a honvédelem nemzeti ügy. A honvédelem célja (a Hvt. preambulumaival összhangban) mindenekelőtt Magyarország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak megvédése. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a honvédelmi miniszter is hangsúlyozta, hogy a Honvédség céljához, rendeltetéséhez és az ehhez szükséges feltételek biztosításához a honvédelmi rendeltetésű ingatlanokkal való elsődlegesen honvédelmi célú rendelkezés az ország- és nemzetvédelmi érdekek megvalósulása érdekében kétségtelen és vitathatatlan. Nem kérdőjelezhető meg ezért azon szabályozás szükségessége, amely ezen honvédelmi célok megvalósításának biztosítása érdekében a védett természeti területek, illetőleg Natura 2000 területek esetében is lehetővé teszi az adott terület elsődleges rendeltetésének honvédelmi védelmi célra történő kijelölését.
- [100] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdése szerinti szabályozás a környezet már elért védelmi szintjéhez képest arányos korlátozást valósít-e meg.
- [101] Az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 24. § (2) bekezdés *p*) pont *pa*) alpontja értelmében az árvízvédelmi rendeltetés kizárólag a folyók nagyvízi medrében elhelyezkedő olyan erdő számára jelölhető meg, amely az árhullámok biztonságos levezetését biztosítja. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 24. § (1) bekezdése értelmében a nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése. A törvény 24. § (7) bekezdése értelmében a folyók nagyvízi medrére kezelési tervet kell készíteni, melyet össze kell hangolni egyebek között a védett természeti területekre vonatkozóan elkészített természetvédelmi kezelési tervekkel, a Natura 2000 területekre elkészített természetvédelmi kezelési és fenntartási tervekkel, valamint a körzeti erdőtervekkel is. Az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdéséből következően az árvízvédelmi elsődleges rendeltetésű erdők esetében is lehetséges a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetés további rendeltetés-ként történő megjelölése. Mindez azt jelenti, hogy az árvízvédelmi elsődleges rendeltetés megállapítására kizárólag a jogszabályok által egyértelműen meghatározott földrajzi területen van lehetőség, és ezeken a területeken az árvízvédelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségeket nem korlátlanul, hanem a természetvédelmi és Natura 2000 rendeltetésből fakadó kötelezettségekkel összhangban lehet csak gyakorolni, az árvízvédelem elsődlegessége pedig nem zárja ki a természetvédelmi és Natura 2000 rendeltetés érvényesülését mindaddig, amíg azt az árvízi biztonság érvényesülése egyébként lehetővé teszi. A szabályozás megváltozása pedig kizárólag azt az esetet érinti, amikor az árvízvédelmi és természetvédelmi szempontok feloldhatatlan ellentétbe kerülnek egymással, és kizárólag erre az esetre biztosítja az árvízvédelmi szempontok feltétlen érvényesülését.
- [102] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére azt is kiemelte, hogy az Erdőtv. az érintett területeket nem automatikusan sorolja át árvízvédelmi elsődleges rendeltetésűvé, hanem erre kizárólag akkor kerül sor, ha azt a szakterületért felelős vízügyi hatóság indokoltnak tartja.

- [103] Ezen, a jogszabályokban kifejezetten megjelenő garanciális jelentőségű korlátokra tekintettel az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdésében az árvízvédelmi rendeltetéssel összhangban megjelenő védelmi szintben történő visszalépés nem tekinthető aránytalannak.
- [104] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 24. § (2) bekezdés *p)* pont *pb)* alpontja értelmében honvédelmi védelmi rendeltetés a Magyar Honvédség Hvt.-ben feladatai ellátására a törvény 42. § (1) bekezdésben foglaltak szerint rendelkezésre bocsátott erdő. A Hvt. 42. § (1) bekezdése értelmében „[a] honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása”. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 16/A. § (1) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy a honvédelmi célra feleslegessé nyilvánított ingatlanok átadás-átvételéről a honvédelemért felelős miniszter megállapodást köt a Nemzeti Földügyi Központtal, ekként azok a Nemzeti Földalapba kerülnek át, honvédelmi elsődleges rendeltetésük pedig megszűnik. Ugyancsak kiemelendő, hogy a honvédelmi elsődleges rendeltetésű Natura 2000 területekre is vonatkozik a Natura 2000 Kezelési Fenntartási Tervek elkészítésének és betartásának kötelezettsége, melyek módosítására a honvédelemért felelős miniszter egyoldalúan nem jogosult.
- [105] Az Erdőtv. 23/A. § (4) bekezdése (az árvízvédelmi védelmi rendeltetéshez hasonlóan) ugyancsak korlátozza ezen védelmi rendeltetés alkalmazási körét, amikor meghatározza, hogy a honvédelmi rendeltetés megállapítására a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény alapján különleges honvédelmi területként kijelölt területen lévő terület esetében kerülhet csak sor. Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy a honvédelmi védelmi rendeltetés mint elsődleges rendeltetés megállapítása sem zárja ki a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetés további rendeltetésként történő megjelölését mindaddig, amíg az kifejezetten ellentétessé nem válik a nemzet védelmi érdekeivel. Ennek megfelelően a honvédelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségek sem gyakorolhatóak korlátlanul, hanem a szabályozás megköveteli a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésből fakadó kötelezettségek érvényesítését mindaddig, amíg azok nem állnak ellentétben a honvédelmi védelmi rendeltetésből fakadó követelményekkel. A megváltozott szabályozás kizárólag azt az esetet érinti, amikor a honvédelmi szempontok ütköznek a természetvédelmi szempontokkal, és kizárólag ebben az esetben írja elő a honvédelmi szempontok prioritását. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23/A. § (2) és (3) bekezdésében a honvédelmi védelmi rendeltetéssel összhangban megjelenő védelmi szintben történő visszalépést sem találta aránytalannak, tekintettel arra, hogy a honvédelmi védelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségek csak annyiban előzik meg a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetésből fakadó kötelezettségeket, amennyiben az a védelmi rendeltetésből következő közérdekű cél megvalósításához feltétlenül szükséges, és amennyiben honvédelmi célokra már nem szükséges az erdő, úgy az visszakerül a polgári erdőgazdálkodás körébe.
- [106] 3.3. A fentiekre tekintettel – a szabályozásban az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését érintő aránytalan mértékű visszalépés hiányában – az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 23/A. § (2) bekezdése „– a (4)–(6) bekezdésben foglalt kivétellel –” és 23/A. § (3) bekezdése „ , , illetve a (4)–(6) bekezdésben foglalt” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványi elemet elutasította.

VIII.

- [107] 1. Az Alkotmánybíróság eljárása következő lépéseként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg.
- [108] Az alapvető jogok biztosa érvelése szerint az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (1) bekezdése a Tvt. rendelkezéseivel összhangban a természetvédelmi elsődleges rendeltetés mellett kifejezetten kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetésként történő előírását. Az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése ugyanakkor immáron csak a fokozottan védett természeti területen lévő erdő esetében tiltja a gazdasági rendeltetést, ezáltal a szabályozás a védett természeti területen lévő erdők több mint 80%-án (melyek ugyancsak jogosultak természetvédelmi rendeltetésre) a korábbi védelmi szinthez képest nyilvánvaló visszalépést valósít meg. Ezzel összefüggésben az indítványozó arra is utal, hogy a gazdasági rendeltetés lényegesen tágabb kör annál, mint amiről az előterjesztői indokolás utalásszerűen szól, a jogszabály azonban az Erdőtv. vonatkozó rendelkezéséhez nem kapcsol olyan általános korlátozó szabályt, amelyből az következne, hogy a védett

természeti területen lévő erdők esetében a gazdasági rendeltetés az általános gazdasági rendeltetéshez képest eltérő tartalmú lenne.

- [109] Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben arra is kitért, hogy a jogalkotó a módosítás indokaként sem alkotmányos értéket, sem pedig alapvető jogot nem jelölt meg, hanem azt csupán azzal indokolta, hogy vannak olyan védett természeti területek, ahol nem a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód került megállapításra, amelyből tévesen azt az általános következtetést vonta le, hogy akkor azok az erdők általában és automatikusan faanyagtermelő rendeltetésűnek tekinthetők. Az indítvány szerint ugyanakkor az erdő rendeltetése az erdőgazdálkodás hosszú távú célját határozza meg, míg az üzemmód e cél elérését szolgáló eszköz. Ebből következően minden esetben a rendeltetés meghatározása az első, és csak ezt követően kerülhet sor az alkalmazható üzemmód előírására. Tekintettel arra, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezése kifejezetten kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetésként való meghatározását, ezért a nem faanyagtermelést szolgáló üzemmódon kívül alkalmazott üzemmódok gazdasági rendeltetést soha nem szolgálhattak, mert védett természeti területen gazdasági rendeltetés korábban nem volt elfogadható. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben arra is felhívja a figyelmet, hogy a gazdasági rendeltetéssel együtt jár a faanyag kivételének kényszere is.
- [110] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját követően hatályos 23. § (5) bekezdésével összefüggésben is elsőként azt kellett meghatároznia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos jogi szabályozáshoz képest, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapíthatósága a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt. Ehhez az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy mennyiben változott meg a védett természeti területen lévő, természetvédelmi rendeltetésű erdőkben végezhető gazdasági tevékenységek köre azáltal, hogy az Erdőtv. ezen területek esetében is lehetővé teszi immáron a gazdasági rendeltetés megjelölését.
- [111] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 24. § (3) bekezdése értelmében a védett természeti területen lévő erdő természetvédelmi elsődleges rendeltetésű, amely rendeltetés a védeltség fennállása alatt nem változtatható meg. A 24. § (4) bekezdése értelmében pedig a védett természeti területen lévő erdők esetében további rendeltetésként gazdasági rendeltetések nem voltak megjelölhetőek. Mindez azt jelenti, hogy 2017. szeptember 1. napját megelőzően valamennyi védett természeti területen lévő erdő esetében az elsődleges rendeltetés természetvédelmi rendeltetés volt, másodlagos rendeltetésként pedig kizárólag olyan, a 24. § (2) bekezdése szerinti védelmi és 25. § szerinti közjóléti rendeltetések megjelölésére volt lehetőség, amelyek nem tartoztak a 26. § szerinti gazdasági rendeltetések körébe. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása ezt a szabályozást oly módon változtatta meg, hogy a 23. § (5) bekezdése a gazdasági rendeltetés megjelölését immáron csak a fokozottan védett természeti területek esetében zárja ki.
- [112] Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában a módosítást akként értékelte, hogy az „jelentős mértékben helyezi előtérbe a védett területen álló erdők gazdasági hasznosítását, ami ellentétes a védelem céljával”. A Pro Silva Hungaria Egyesület az Alkotmánybíróság megkeresésére azt emelte ki, hogy az erdőgazdálkodás célját a rendeltetés határozza meg.
- [113] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a védelmi szintben történő visszalépést eredményez a 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos szabályozáshoz képest azáltal, hogy a védett természeti területek esetén kifejezetten beemeli az erdőgazdálkodás céljai közé a gazdasági rendeltetés érvényre juttatását. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdése alapján az erdészeti hatóság nem a természetvédelmi rendeltetésű erdőterületek egészén, hanem csupán azok egy részén jogosult az erdőgazdálkodás korlátozására. Ennek megfelelően az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a természetvédelmi rendeltetéssel bíró, védett természeti területnek minősülő azon erdőterületek esetében, melyek nem az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotúak, az erdészeti hatóság számára semmilyen lehetőséget nem biztosít az erdőgazdálkodás egyoldalú korlátozására.
- [114] 3. Az Alkotmánybíróságnak következő lépésként ebben az esetben is azt kellett megvizsgálnia, hogy a környezet védelmére vonatkozó szabályozásban történő visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e, azaz az alátámasztható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, a szabályozás szükségessége és arányossága megállapítható-e.

- [115] 3.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a T/14461. számú törvényjavaslat semmilyen indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a korábbi szabályozás kifejezett tiltása ellenére a fokozottan védett természeti területek körébe nem tartozó védett természeti területeken miért kell lehetővé tenni a gazdasági rendeltetés megjelölhetőségét és ezáltal miért szükséges a környezet és természet állapotára vonatkozó védelmi szintben történő visszalépés. Figyelemmel az Erdőtv. vonatkozó – az Alkotmánybíróság által határozata jelen részében vizsgált – rendelkezéseinek tartalmára, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése a védett természeti területeken való gazdálkodás lehetővé tételével az adott területek tulajdonosainak, illetőleg erdőgazdálkodóinak az érdekeit kívánta előmozdítani. Ezt a megközelítést támasztja alá az Országos Környezetvédelmi Tanács megállapítása és a Pro Silva Hungaria Egyesület álláspontja is. Ennek megfelelően a védett természeti területek tulajdonosainak, illetőleg erdőhasználóinak érdekei az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XII. cikk (1) bekezdésével, azaz más alapvető jogok érvényesülésével igazolhatóak, ekként azok megfelelnek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek.
- [116] Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként a környezet védelmi szintjében az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése által megvalósított visszalépés szükségesség, illetőleg arányosság követelményének való megfelelést kellett értékelnie.
- [117] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Erdőtv. védett természeti területeken való gazdálkodás lehetővé tételét biztosító 23. § (5) bekezdésével összefüggésben utal a jelen határozat V/3.6.2. pontjában (Indokolás [59] és köv.) tett megállapításokra. Eszerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit terhelő kötelezettsége pedig ezen társadalmi felelősség egyik nevesített esetét jeleníti meg. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog pedig nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le olyan kötelezettség, amely alapján az államnak lehetővé kellene tennie a gazdálkodási tevékenységet a tulajdonosok, illetőleg az erdőgazdálkodók számára olyan védett természeti területeken, melyek korábban kifejezetten ki voltak zárva a gazdasági tevékenység lehetőségéből. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy a jogalkotó semmilyen érdemi indokát nem adta annak, hogy miért lenne szükséges a tulajdonosok, illetőleg az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása a védett természeti területeken történő gazdálkodás lehetőségének megteremtésével. Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy a fentiekben túlmenően a védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés megjelölésének lehetővé tételével egyidejűleg a jogalkotó az erdészeti hatóságot megfosztotta attól a jogkörétől, hogy a védett természeti területek mindegyikén korlátozhassa az erdőgazdálkodó gazdálkodási tevékenységét, és ezen területek esetében a gazdasági tevékenység korlátozására kizárólag az erdőgazdálkodóval történő megállapodás alapján nyílik lehetőség.
- [118] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte: az erdőgazdálkodási rendeltetés célja az erdőgazdálkodás eszközeinek olyan helyes megválasztása, amely a lehető legjobban biztosítja a kitűzött célok leghatékonyabb megvalósítását. A miniszter álláspontja szerint a gazdasági rendeltetés védett természeti területek esetében történő megjelölése nem jelent automatikus, ellenőrizetlen vagy korlátlan érvényesülést bármilyen erdőhasználati gazdasági érdeknek, a gazdasági rendeltetés megengedése a fokozottan védett kategóriába nem sorolt védett természeti területeken nem a gazdasági érdekeket szem előtt tartó faanyagtermelés lehetővé tételét szolgálja, hanem az alapvetően természetvédelmi célok eléréséhez szükséges tervszerű erdőgazdálkodás hatékonyabb érvényesülését. Az agrárminiszter válaszában ugyanakkor azt is elismerte, hogy a gazdasági rendeltetéshez a törvény nem kapcsol általános korlátozó szabályt. Az agrárminiszter végezetül azt is megemlítette, hogy az Erdőtv. és végrehajtási jogszabályai több helyen is biztosítják, hogy egyes tevékenységek megkezdése előtt az erdészeti vagy természetvédelmi hatóság preventív jelleggel beavatkozzon.
- [119] Az Alkotmánybíróság a fentiek értékelésével rámutat: a vizsgált rendelkezés nem csupán azt teszi lehetővé, hogy a védett természeti területen kivételesen valamilyen gazdasági tevékenység folytatására kerüljön sor, hanem kifejezetten azt, hogy a védett természeti területen történő erdőgazdálkodás rendes, mindennapi céljai közé kerüljön a gazdasági rendeltetés, anélkül, hogy a védett természeti területen történő gazdálkodásra vonatkozóan az általános gazdálkodási szabályokhoz képest bármilyen speciális szabály létezne. A gazdasági rendeltetés célja pedig kifejezetten az, hogy lehetőséget teremtsen olyan erdőgazdálkodási eszköz alkalmazására is, „amely a lehető legjobban biztosítja a kitűzött célok leghatékonyabb megvalósítását”. Az Erdőtv. egyetlen

rendelkezése sem rögzít olyan kötelezettséget, amely a gazdasági rendeltetés hiányát összekapcsolná a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód alkalmazásának kötelezettségével, különös tekintettel arra a tényre, hogy nem csupán vágásos és faanyagtermelést nem szolgáló üzemmódok léteznek, hanem a két szélsőséges eset között további két üzemmód is megtalálható: a korlátozott mértékű fakitermelést biztosító örökerdő és átmeneti üzemmódok, melyek kifejezetten összhangban állnak a természetvédelmi rendeltetésből következő célokkal. Az Alkotmánybíróság a szabályozás értékelése során pedig azt sem hagyhatta figyelmen kívül, hogy az Erdőtv. a származékerdőknél még abban az esetben sem biztosít semmilyen korlátozási lehetőséget az erdészeti hatóság számára, ha az adott terület egyébként természetvédelmi rendeltetéssel is bír, egyértelműen lehetővé téve azt az indítványban is foglalt értelmezést, mely szerint a védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés megjelölése egyes esetekben oly módon teszi lehetővé valamennyi gazdasági tevékenység végzését, hogy az illetékes hatóságok a megváltozott szabályozásból következően immáron semmilyen eszközzel nem rendelkeznek az adott tevékenység korlátozására vonatkozóan.

- [120] Mindez azt jelenti, hogy az Erdőtv. 23. § (5) bekezdése által a védelmi szintben megvalósuló egyértelmű visszalépés sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, sem pedig a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal nem igazolható, és nem teljesíti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, a jogalkotással szemben támasztott követelményeket sem.
- [121] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 23. § (5) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezéseinek megfelelően sem a fokozottan védett, sem pedig a védett természeti területen található erdőnek nem lehet további gazdasági rendeltetése.

IX.

- [122] 1. Az indítvány vizsgálatának következő elemeként az Alkotmánybíróság az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját értékelte.
- [123] Az indítványozó érvelése szerint az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése az állami tulajdonú erdőknél nagyobb szabadságot ad az erdészeti hatóság számára a tarvágás tilalma alóli felmentésre. Amíg az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos rendelkezései a tarvágás tilalma alóli felmentést állami erdők esetén csak az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja szerinti természetességű erdőknél engedélyezték, addig az Erdőtv. jelenleg hatályos rendelkezései ezt a felmentést kiterjesztették a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkre is azáltal, hogy a támadott szabályozás a tarvágás alóli felmentés esetkörének meghatározásához az Erdőtv. 10. § (2) bekezdésére hivatkozik. Az alapvető jogok biztosának megítélése szerint ugyanakkor nincs olyan alkotmányos ok, illetőleg a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelő kényszerítő ok, amely ezt a változtatást az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben indokoltá tenné. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozik, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése részben ellentétes a Tvt. tarvágásra vonatkozó rendelkezéseivel, ezért az erdőgazdálkodók számára a magatartásukra vonatkozó szabályok összessége nem egyértelmű és nem előre kiszámítható, ekként a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság sérelmét is megvalósítja.
- [124] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 10. § (3) bekezdésével összefüggésben is elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábbi szabályozási szinthez képest, hiszen ez a kérdés előfeltétele a visszalépés tilalma elvével összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme megállapíthatóságának.
- [125] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 10. § (3) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság kivételesen engedélyezhette a tarvágást termőhelyi vagy erdővédelmi okokból, vagy a természetes újulat megőrzése érdekében az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja szerinti természetességű, állami tulajdonú erdőben. A 10. § (2) bekezdése ugyanakkor akként rendelkezett, hogy a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdők mindegyikében, így a 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontja szerinti természetes erdőknél, természetes erdőknél és származékerdőknél is kifejezetten megtiltotta a tarvágás lehetőségét.

- [126] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása a korábbi szabályozást több elemében is megváltoztatta. Egyfelől, a 10. § (2) bekezdése a tarvágás tilalmát a korábbi védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdők körénél szűkebben határozta meg, amikor úgy rendelkezett, hogy a védelmi elsődleges rendeltetésű erdők közül csak a természetvédelmi, Natura 2000 és tájképvédelmi rendeltetés esetén tiltja meg a tarvágást, és ezekben is csak akkor, ha azok az állam 100 százalékos tulajdonában állnak. Ugyanakkor a jogalkotó még ezen rendeltetés esetében is csak a 7. § (1) bekezdés *a)*, *b)* vagy *c)* pontja szerinti természetességi állapotú erdők kategóriájára, és még ezen kategóriákon belül is csak a természetes mageredetű erdőfelújításra alkalmas erdőkre korlátozta a tarvágás tilalmát. Másfelől a 10. § (2) bekezdése még ezen erdők esetében is megszüntette a tarvágás abszolút tilalmát, kifejezetten lehetővé téve annak engedélyezését a 10. § (3) bekezdésében, illetőleg az indítványban nem támadott 73. § (6) bekezdésében foglalt okokból. Az erdészeti hatóság pedig ezen erdők esetében immáron már nem csak „kivételesen” engedélyezheti a tarvágást, hanem azt az erdőtervben vagy annak módosítása során bármikor lehetővé teheti. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése a védelmi szintben történő olyan visszalépést valósít meg, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik.
- [127] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt értékelte, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, úgy a korlátozás szükségesnek, illetőleg arányosnak tekinthető-e.
- [128] 3.1. Már a T/14461. számú törvényjavaslat is a végül elfogadásra került Módtv.-nyel azonos módon javasolta szabályozni az állami tulajdonú erdőkben lehetséges tarvágás eseteit. A törvényjavaslat indokolása szerint „[a] törvény hatálybalépése óta kellő tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy az állami tulajdonú erdőkben a tarvágás korlátozásáról szóló rendelkezések az eredeti célokkal összhangban, de az alkalmazhatóság tekintetében is megfelelően módosításra kerüljenek. A javasolt módosítások célja kizárólag az, hogy olyan esetben ne legyen tiltva a tarvágás, ahol az erdőfelújításra más módon nincs lehetőség, illetve az erdő rendeltetéseiből fakadó közérdekű elvárások a tarvágást általános érvényűen nem zárják ki”, azaz általános jelleggel minden olyan esetben lehetővé tegye a tarvágást, mint a természetes ökoszisztéma rendszerébe való drasztikus beavatkozást, ahol azt a törvény nem tiltja meg kifejezetten. A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor sem az abban utalászerűen megjelenő „kellő tapasztalatot” nem fejt ki bővebben, sem pedig arra nem ad magyarázatot, hogy amennyiben a szabályozás célja kizárólag az volt, hogy olyan esetekben se legyen tiltva a tarvágás, ahol az erdőfelújításra egyébként más módon nincs lehetőség, akkor miért volt indokolt a tarvágás korábbi kivételessége helyett annak általános lehetővé tétele minden olyan esetben, amelyet a törvény kifejezetten nem tilt. Különösen igaz ez azért, mert az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése kizárólag a 100 százalékos állami tulajdonban álló erdők esetében alkalmazandó. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is emlékeztet, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, az ugyancsak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó felelősség pedig azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján még az intézkedések elfogadását megelőzően kellő gondossággal eljárva értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- [129] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy a jogalkotói szándék kifejezetten arra irányult, hogy a módosítással a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkre vonatkozóan a tiltó szabály ne változzon, ekként maga a miniszter is elismerte a tarvágásra vonatkozó tiltó rendelkezések általános indokoltságát. A miniszter álláspontja szerint a védett természeti területen lévő erdőben a tarvágás továbbra is általánosságban tilos és csak kivételes esetekben engedélyezhető. A miniszter azt ugyanakkor nem indokolta meg, hogy amennyiben a tarvágás intézménye továbbra is csak kivételes esetekben lehetséges, akkor miért került a törvény szövegéből mégis törlésre az intézkedésre a hatóságot „kivételesen” feljogosító rendelkezés.
- [130] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi: az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően, illetőleg jelenleg hatályos 10. § (2) és (3) bekezdései alapján megállapítható, hogy a jogszabály elfogadásra került szövege nem tükrözi az indokolásban, illetőleg miniszteri válaszban megjelenő jogalkotói szándékot sem, az ugyanis egyértelműen megváltoztatta a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi és közjóléti elsődleges

rendeltetésű erdőkben a tarvágást megtiltó szabályozást, részben azért, hogy immáron nem minden Natura 2000 hálózatba tartozó erdőterület jogosult Natura 2000 rendeltetésre, részben azért, hogy a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró erdők kategóriáján belül is csak a természetes mageredetű felújításra alkalmas erdők körére szűkítette a tarvágás tilalmát, végezetül pedig azért, hogy még ezen leszűkített körben is megszüntette a tarvágás erdészeti hatóság általi elrendelhetőségének a kivételességét. Semmilyen szakmai indok nem igazolhatja ugyanis azt a szabályozást, amely a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró, ekként megkérdőjelezhetetlen természeti értéket képviselő, állami tulajdonban álló erdők esetében nem csak *ultima ratio* jelleggel teszi lehetővé a tarvágás alkalmazását.

- [131] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Erdőtv. 10. § (3) bekezdésével a környezet védelmi szintjében bekövetkező megkérdőjelezhetetlen visszalépést sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonosi, illetőleg XII. cikk (1) bekezdése szerinti erdőgazdálkodói érdekek, sem pedig egyéb alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme nem igazolta, különös tekintettel arra a rendkívül súlyos és visszafordíthatatlan hatásra, amelyet egy adott erdőterület tarvágása okoz az ökoszisztémában.
- [132] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 10. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként az Erdőtv. 10. § (2) bekezdése hatálya alá tartozó erdőkben a jövőben tarvágásra kizárólag az Erdőtv. 73. § (6) bekezdése szerinti okokból kerülhet sor, és az erdészeti hatóság azt az erdőterületben vagy annak módosítása során nem teheti lehetővé. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Erdőtv. 10. § (3) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

X.

- [133] 1. Az Alkotmánybíróság következő lépésként az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 28. § (2) bekezdése és 28/A. § (1) bekezdése c) és d) pontjai Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta meg, az indítványban foglaltak szerint.
- [134] Az indítványozó érvelése szerint Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos módosítása a körzeti erdőtervezés rendszerét megváltoztatta, és az erdőgazdálkodó magatartását a jogszabályokban rögzített általános követelmények helyi viszonyokhoz való adaptálásával az erdészeti hatóság határozhatja meg. Az Erdőtv. támadott rendelkezései azonban a hatóság által alkalmazható természetvédelmi célú korlátozó szabályokat jelentős mértékben leszűkítették azzal, hogy az erdőterület-rendeletekben megjelenő korlátozásokból egy mértéket, illetőleg időtartamot önkényesen kiragadva, azt ráadásul a korlátozás lehetséges maximumaként általános szabályként emelték törvényi szintre, és az attól eltérő, a természetvédelmi cél elérését szolgáló, de az erdőgazdálkodó számára szigorúbb előírások megfogalmazását a szabályozás a végrehajtási rendeletek feladatává tette. Az alapvető jogok biztosa ezzel összefüggésben azt is megemlítette, hogy az esetleges jogszabályi hiányosságokat a szabályozás logikájából következően a hatósági eljárásban sem lehet orvosolni, tekintettel az Erdőtv. azon rendelkezésére, miszerint a hatóság a törvényben, illetőleg a végrehajtási rendeletben nem szereplő korlátozást csak az erdőgazdálkodóval történt megállapodás esetén írhat elő.
- [135] Mindez azt jelenti az indítványozó szerint, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos szabályozása nem a természetvédelem érdekét tette általános törvényi követelménnyé, hanem éppen ellenkezőleg, az erdőgazdálkodók által elfogadhatónak ítélt mértéket rögzítette szabályozási zsinórmértékként. Az alapvető jogok biztosa az indítvány 3. számú mellékletében tételesen is összevetette az erdőterület-rendeletek körzetre meghatározott korlátozásait az Erdőtv. és az annak végrehajtására kiadott 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet rendelkezéseivel. Az indítványozó álláspontja szerint a visszalépés tilalmának elvébe ütközik, ha a jogalkotó a korlátozó intézkedéseket úgy emeli törvényi szintre, hogy nem a természetvédelmi, hanem a gazdálkodói szempontokat részesíti előnyben.
- [136] Az indítvány szerint az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 28. § (2) bekezdése és 28/A. § (1) bekezdésének c) és d) pontjai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével is ellentétesek, tekintettel arra, hogy miközben az Erdőtv. támadott rendelkezései a természetvédelmi szempontok figyelmen kívül hagyásával, a gazdasági szempontok alapulvételével jelölik ki az erdőgazdálkodói tevékenység kereteit,

ugyanakkor a természetvédelmi hatóság a feladat- és hatásköréből adódóan a természetkárosítás és annak veszélye esetén köteles fellépni és megelőző intézkedéseket foganatosítani.

- [137] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Erdőtv. indítvány elbírálásakor hatályos 27. § (1) bekezdése a) és b) pontjaival, 27. § (4) bekezdésével, 28. § (1) bekezdése a) és b) pontjaival, 28. § (2) bekezdésével és 28/A. § (1) bekezdése c) és d) pontjaival összefüggésben is elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábbi szabályozási szinthez képest, hiszen ez a kérdés előfeltétele a visszalépés tilalma elvével összefüggésben az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme megállapíthatóságának.
- [138] A hagyásfák azt biztosítják a hagyományos vágásos erdőgazdálkodásban, hogy az adott élőhely ne szűnjön meg teljes mértékben a vágásterület határai között. Egyes fajok élőhelyeinek megmaradásához elengedhetetlen az élővilág számára megfelelő mennyiségű hagyásfa visszahagyása. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 73. § (4) bekezdése értelmében az erdészeti hatóság a természetes, természet szerű, illetőleg származékerdőkben, véghasználat esetén, termőhelyi, tájképvédelmi, talajvédelmi és erdőművelési okokból előírhatta a faállomány élőfakészletének 5 százalékos mértékéig hagyásfák, facsoportok visszahagyását. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés a) pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés a) pontja ezt az előírást több elemében is átalakította. Egyfelől, a hagyásfák visszahagyására vonatkozó kötelezettség előírását a jogalkotó immáron kizárólag a természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetésű, és a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőkben teszi lehetővé, azaz a származékerdőkben még akkor sem, ha azok természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy a jogalkotó a fentiekben túlmenően még a Natura 2000 védelmi rendeltetés alkalmazhatóságának feltételeit is megváltoztatta, miként arra jelen határozat V. része (Indokolás [39] és köv.) részletesen is kitér. Másfelől a szabályozás 2017. szeptember 1. napjától akként változott meg, hogy a faállomány élőfakészletének 5 százalékos mértéke helyett immáron a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig terjedhet a visszahagyási kötelezettség. Mindez nem teljesen egyenletes sűrűségű erdők (tehát gyakorlatilag valamennyi erdő) esetében azt jelenti, hogy a szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy olyan véghasználattal érintett területen történjen meg a hagyásfák visszahagyása, amelyen a faállomány élőfakészletének 5 százaléknál kevesebb élőfakészlet található. Végezetül, sem az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja, sem pedig az Erdőtv. 28. § (1) bekezdés a) pontja nem a hagyásfák vagy hagyásfa csoportok visszahagyásának kötelezettségét írja elő, hanem csupán azt rögzíti, hogy az erdészeti hatóság a fentiek szerint maximalizált visszahagyási kötelezettséget adott esetben előírhatja.
- [139] A holt faanyaghoz az erdő növény-, állat- és gombafajainak jelentős része kötődik, ráadásul vizet tárolva fontos szerepet játszik az erdei vízforgalom és az erdőklíma fenntartásában. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 70. § (1) bekezdése értelmében az erdőben fakitermelést az erdőtervben foglalt előírásokkal összhangban lehetett végezni. Az Erdőtv. módosítását megelőzően hatályos, az erdőterv rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet 3. számú melléklete értelmében erdőtervezési körzetenként kellett meghatározni a fakitermelések során visszahagyandó holtfa mennyiségét, és területi elhelyezkedésének szempontjait. Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés b) pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés b) pontja értelmében hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetésű, és a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú erdőkben, azaz a származékerdőkben még akkor sem, ha azok egyébként természetvédelmi vagy Natura 2000 rendeltetéssel bírnak. Mindez azt jelenti, hogy az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés b) pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés b) pontja a korábban az egyes erdők sajátosságaira tekintettel meghatározott holt faanyag visszahagyásának kötelezettségét generális jelleggel, törvényi szinten maximalizálta, egyes esetekben pedig a visszahagyási kötelezettség előírásának lehetőségét kifejezetten kizárta.
- [140] Mind a hagyásfákkal, mind pedig a holtfákkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is megemlíti továbbá, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén teszi lehetővé ezen törvényi értéket meghaladó mértékű korlátozások előírását, illetőleg hagyásfák és holtfák visszahagyására vonatkozó kötelezettség előírását például a származékerdők esetében akkor is, ha azok természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel rendelkeznek.
- [141] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai a korábbiakhoz képest új, általános jellegű, kifejezetten mennyiségi jellegű korlátozásokat tartalmaznak az erdőgazdálkodás tekintetében.

Amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően minden évben a miniszter által kiadott körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvek és az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékek tartalmazták az egyes erdőterületek, és azokon belül az egyes fajok élőhelyeinek védelme érdekében szükséges mennyiségi korlátozásokat, addig a 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontja ezeket a határértékeket generálisan rögzíti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyancsak utal arra, hogy az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése értelmében a hatóság immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén írhat elő ezen törvényi értéket meghaladó mértékű korlátozást.

- [142] A Tvt. 2017. szeptember 1. napját megelőzően hatályos 33. § (4) bekezdése értelmében védett természeti területen lévő erdőben a fakitermelést vegetációs időszak alatt csak természetvédelmi kezelési, növény-egészségügyi, erdővédelmi okból vagy havária helyzetben, a természetvédelmi hatóság engedélyével lehetett végezni. A vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszak pontos tartamát az egyes erdőtervezési körzetek vonatkozásában, egyediesített formában a miniszter minden évben kiadott erdőterv-rendeletei határozták meg.
- [143] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (4) bekezdése és 28. § (2) bekezdése értelmében az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú időbeli korlátozására a természetvédelmi rendeltetésű, illetőleg Natura 2000 területen lévő, az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés a)–d) pontjai szerinti természetességi állapotú erdőkből április 1-től július 15-ig terjedő időszakban kerül sor, mely időszaktól az Erdőtv. és végrehajtási rendeletei eltérhetnek. Ezen rendelkezésekkel összefüggésben is alkalmazandó az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése, melynek értelmében amennyiben sem az Erdőtv., sem a végrehajtási rendeletei nem térnek el az április 1-től július 15-ig terjedő időszak megjelölésétől, úgy az erdőgazdálkodás korlátozására ettől eltérő időszakban kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor. Ez azt jelenti, hogy amíg 2017. szeptember 1. napját megelőzően az erdőgazdálkodás korlátozására a jogszabályokban az egyes erdőtervezési körzetekre egyedileg meghatározott időszakban kerülhetett sor, addig 2017. szeptember 1. napját követően a korlátozási időszakot a törvény generálisan rögzíti. Amennyiben sem az Erdőtv., sem pedig a végrehajtási rendelete bármely okból nem tartalmaz eltérést a generálisan meghatározott időszakhoz képest, akkor az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése értelmében a hatóság immáron kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás esetén írhat elő ezen törvényi időszaktól eltérő időszakban történő korlátozást.
- [144] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, a 28. § (1) bekezdés a) és b) pontja, a 28. § (2) bekezdése, valamint a 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai a környezet védelmi szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósítottak meg.
- [145] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a szabályozás megváltoztatásának indokait tekintette át.
- [146] Az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjaihoz, a 27. § (4) bekezdéséhez, a 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjaihoz, a 28. § (2) bekezdéséhez és a 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjaihoz kapcsolódóan a T/14461. számú törvényjavaslathoz kapcsolódó T/14461/24. számú módosító javaslat 5. módosító pontja úgy fogalmaz, hogy „[a]z erdőgazdálkodók fontos garanciális szabálynak tartják, hogy a törvény az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú területi korlátozására nézve határozzon meg egy felső határértéket (a faj élőhelyének 100 méteres környezete), amivel elejét lehet venni a megkérdőjelezhető megalapozottságú, gyakran már 400-600 méter kiterjedésű korlátozásoknak (lásd erdőtervrendeletek), valamint az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú éven belüli időbeli korlátozására határozzon meg egy általános korlátozási lehetőséget (április 1-től július 15-ig terjedően)”. Az indokolás arra is kitér, hogy a törvény nem zárja ki, hogy a természetvédelmi szempontok a törvényben meghatározottaknál nagyobb mértékben kerüljenek érvényesítésre, „[e]z viszont már csak az erdőgazdálkodó és a természetvédelmi kezelő, illetve hatóság megegyezésén múlhat”. A törvényjavaslat indokolása tehát egyértelműen az erdőgazdálkodók gazdálkodási érdekeit jelölte meg a szabályozás indokaként.
- [147] Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte, hogy az Erdőtv. kizárólag természetvédelmi kezelési terv hiányában határolja be az erdészeti hatóság korlátozási lehetőségét a hagyásfa és holtfa tekintetében, a körzeti erdőtervezési eljárás szabályai pedig megfelelően biztosítják a természeti értékek védelmét. Az Alkotmánybíróság a természetvédelmi kezelési tervekkel és a körzeti erdőtervezési eljárással összefüggésben ehelyütt is utal a jelen határozat V/3.4. pontjában (Indokolás [47] és köv.) tett megállapításaira, valamint a 28/2017. (X. 25.) AB határozatára.

- [148] Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásában az Erdőtv. vizsgált rendelkezéseit akként értékelte, hogy annak eredményeként „az erdőgazdálkodás természetvédelmi célú korlátozásának, illetve feltételekhez való kötésének lehetőségei szélsőséges módon leszűkülnek”. Az Országos Környezetvédelmi Tanács példaként hozza, hogy a szabályozás a madárvédelmi irányelv mellékletében szereplő madárfajok mindegyikét kivonja a szabályozás hatálya alól, a hazai jogszabályok által védetté nyilvánított fajok körét a fokozottan védett fajokra szűkíti le, a generális korlátozást pedig úgy érvényesíti, hogy a szabályozás nincs tekintettel a fajok ökológiai igényeire, érzékenységre, illetve a szóban forgó erdőállomány elhelyezkedésére, szerkezetére. Az állásfoglalás azt is megemlíti, hogy az április 1. és július 15. közötti korlátozási időszak szakmailag teljesen indokolatlan, számos védett, illetve fokozottan védett faj fészkelési időszaka ennél több hónappal korábban kezdődhet, illetve tovább tarthat. A Tanács ugyancsak fontosnak tartotta volna a szabályozás származékerdőkre történő kiterjesztését is.
- [149] A NAK *amicus curiae* beadványában már csak azért sem tartotta aggályosnak a módosítást, mert „[a]z erdő elsődleges rendeltetésének kiválasztása ezek közül inkább csak statisztikai, és némi tervezési jelentőséget kapott, az elsődleges rendeltetés erdőgazdálkodásra gyakorolt kizárólagossága már nem olvasható ki a szabályozásból. Ez minden érintett fél érdekét szolgálja.” Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a NAK érvelése nem csupán az agrárminiszter, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter érvelésével áll teljes ellentétben, hanem a törvény szövegével is, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vizsgált szabályozás értékelése során az elsődleges és másodlagos rendeltetést nem egyenrangúnak, hanem a szavak nyelvtani jelentéséből következő módon egymáshoz képest sorrendben állónak fogadta el.
- [150] A Pro Silva Hungaria Egyesület az Alkotmánybíróság megkeresésére a vizsgált szabályozással összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a hagyásfák visszahagyása az erdőgazdálkodó számára pénzben kifejezhető kiesést okoz, ugyanakkor számos esetben ökológiai szempontból indokolt lehet a hagyásfák kijelölésének előírása. A Pro Silva Hungaria Egyesület az Erdőtv. módosítását azért tartja hasznosnak, mert „[e]zek az előírások tiszta helyzetet teremtettek, nem pillanatnyi ötletek vagy bizonytalan eredetű »tanulmányok« döntik el a tiltás mértékét”.
- [151] A MEGOSZ *amicus curiae* beadványában úgy érvelt, hogy a szabályozás eredményeként „[e]lválasztásra került a rendes gazdálkodás részét képező elviselendő, és az ezt meghaladó mértékű korlátozás, amit annak kell viselni, akinek az érdekében ez történik, tehát a köznek”. A törvényi szabályozás tartalmazza azt az alapkorlátozást, amelyet az erdőgazdálkodónak tűrnie kell, „és az ezt meghaladó korlátozást – felső határ megállapítása nélkül – a tulajdonossal történő megegyezés után lehet bevezetni”.
- [152] A NAIK *amicus curiae* állásfoglalása szerint a szabályozás a természetvédelmi és erdészeti hatóság számára biztosítja a szükséges jogköröket, hogy éljenek a szükséges és elégséges korlátozások érvényesítésével, a 2017. évi módosítás pedig nem visszalépés, hanem „a jogszabály semmit nem veszélyeztető észszerű korrekciója”.
- [153] A WWF Magyarország Alapítvány, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület és a Magyar Természetvédők Szövetsége közös *amicus curiae* beadványukban mind a hagyásfa, mind a holtfa, mind pedig a védőzóna tekintetében konkrét példákkal támasztották alá, hogy a törvényi szabályozás a korábban kialakult és szakmailag megkérdőjelezhetetlenül indokolt gyakorlatnál alacsonyabb maximális értékeket rögzít. Az *amicus curiae* beadvány azt is hangsúlyozza, hogy lehetetlen fajonként egységesen meghatározni a védőövezet kiterjedését is, hiszen egyes fajok esetében a törvényi korlátozás mértéke elegendő, más fajok esetében pedig ennél nagyobb mértékű védőövezet kialakítása indokolt. Az állásfoglalás is hangsúlyozza: szakmailag indokolt, de a törvényben megszabottnál nagyobb mértékű korlátozásra kizárólag az erdőgazdálkodóval való előzetes megállapodást követően van lehetőség.
- [154] Az Alkotmánybíróság a fenti észrevételek alapulvételével az alábbi következtetésekre jutott. Az Erdőtv. vizsgált rendelkezései generális jelleggel maximalizálják az adott erdőterületen folytatható gazdálkodással szemben támasztható hatósági korlátozások mértékét egyes meghatározott erdőkben, mely maximális értéktől a hatóság kizárólag az erdőgazdálkodó beleegyezésével térhet el. Ugyancsak megállapítható, hogy az Erdőtv. rendelkezései egyes erdők esetében (beleértve a természetvédelmi vagy Natura 2000 védelmi rendeltetéssel bíró származékerdők teljes körét) semminemű korlátozást nem tesznek lehetővé az erdőgazdálkodó előzetes beleegyezése nélkül. Az észrevételek alapján az is megállapítható, hogy az Erdőtv. rendelkezései az egyes korlátozások maximumát a korábban meghatározott értékekhez képest alacsonyabb szinten határozták meg, és azt több szakmai szervezet, illetőleg maga az agrárminiszter is elismerte, hogy egyes esetekben a törvényi maximumnál nagyobb mértékű korlátozás volna szakmailag indokolt, melynek bevezetésére azonban a hatóság egyoldalúan

nem jogosult. Figyelemmel a törvényjavaslat indokolására, valamint a szakmai állásfoglalásokra, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabályozás a korábbi védelmi szinthez képest egyértelmű visszalépést valósít meg, az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása érdekében.

- [155] 4. A NAK álláspontja szerint az egyes fajok és élőhelyek védelmét az Erdőtv. végrehajtási rendeletében kell szabályozni, ami egyelőre hiányzik. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy fogalmazott, hogy az erdőkre vonatkozó szabályozás jelenleg nem teljes, a végrehajtási rendeletek kidolgozása zajlik, amelyek a törvénnyel együtt fogják majd az erdőgazdálkodási korlátozásokat maradéktalanul szabályozni. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Erdőtv. 112. § (3) és (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás a végrehajtási rendelet elkészítésére jelen esetben nem jelent jogalkotási kötelezettséget, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (6) bekezdése alapján pedig a végrehajtási rendelkezést csak abban az esetben kell a felhatalmazást adó jogszabály vonatkozó rendelkezésével egyidejűleg hatályba léptetni, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását kötelezővé tette. Önmagában ezért az a tény, hogy az agrárminiszter az Erdőtv. végrehajtási rendeleteit jelen határozat meghozatalának napjáig nem alkotta meg, még csak a Jat. sérelmeként sem értékelhető, és így az Abtv. 46. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogalkotói mulasztásnak sem tekinthető, hiszen az Erdőtv. nem fogalmaz meg kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatot az agrárminiszter számára: a végrehajtási rendeletet csak akkor kell kiadni, ha az a szabályozáshoz a miniszter megítélése szerint szükséges. Ugyancsak nem állapítható meg az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogalkotói mulasztás, hiszen az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései egységesen alkalmazandóak valamennyi erdőre, tartalmi hiányossággal nem bírnak. A NAK is akként fogalmaz *amicus curiae* beadványában, hogy „[a] rendelkezések – bár a végrehajtási rendeleti szabályozás még hiányzik hozzá – szabatosak és érthetőek”, azok alkalmazhatóak.
- [156] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat: azon érvelés, mely szükségesnek tartja a szabályozáshoz kapcsolódóan végrehajtási rendelet kibocsátását, egyben annak elismeréseként értelmezhető, hogy az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései jelenlegi formájukban nem alkalmasak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek védelmének megfelelő biztosítására, miközben az az állam Alaptörvényből fakadó egyértelmű kötelezettsége lenne. Különösen igaz ez azért, mert az Erdőtv. vizsgált rendelkezései kifejezetten kizárják annak lehetőségét, hogy a hatóságok szükség esetén az Erdőtv.-ben rögzítettél nagyobb gazdasági korlátozásokat írassanak elő, miközben maga az agrárminiszter is elismerte az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, hogy egyes esetekben a jelenleg az Erdőtv.-ben meghatározottakhoz képest jelentősebb mértékű gazdasági korlátozás bevezetése volna indokolt az egyes területek természeti értékeinek megőrzése érdekében.
- [157] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt értékelte, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben a fentiek szerint bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, illetőleg a XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való joggal.
- [158] 5.1. A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik, hogy az állam a lehető legszűkebb keretek között avatkozzon be a tulajdonjog tárgyának élvezetébe, illetőleg a vállalkozási tevékenység folytatásába. Az Alkotmánybíróság által a határozat jelen részében vizsgált valamennyi rendelkezésben közös, hogy azok az Erdőtv.-nek „Az erdő egyes rendeltetéséhez, közérdekű funkciójához kapcsolódó különös erdőgazdálkodási szabályok” címen belül helyezkednek el, és kifejezetten a természet védelméhez kapcsolódó, a gazdasági tevékenységet korlátozó szabályokat tartalmazzák. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy azokban az esetekben, ahol az adott erdőterületen (jogállásától függetlenül) valamilyen jelentős természeti érték található, ezen természeti érték megóvása érdekében a gazdasági tevékenység folytatása korlátok közé szoríthatóságát a jogszabályok biztosítsák. Ebből következően az a szabályozás, amely a természeti értékek védelme érdekében kijelöli az adott erdőterületen végezhető gazdasági tevékenység kereteit, teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó szükségesség követelményét.
- [159] 5.2. A vizsgált és a fentiek szerint szükséges szabályozás (a gazdálkodási tevékenység kereteinek kijelölése a természeti értékkel bíró erdőterületek vonatkozásában) arányossága ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint nem igazolható, az alábbiak miatt. Egyfelől, sem az Erdőtv. 27. § (1) bekezdése, sem pedig a 28. § (1) bekezdése szerinti, a gazdasági tevékenységre vonatkozó korlátozás nem alkalmazható az Erdőtv. 7. § (1) bekezdés

- c) pontja szerinti származékerdők, ekként azokban az erdőgazdasági tevékenység semminemű korlátozására sem kerülhet sor ezen rendelkezések alapulvételével, függetlenül attól, hogy ezen származékerdők egyaránt tartozhatnak a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 védelmi rendeltetés körébe is. Más szavakkal, a szabályozásból következően egyes, a jogszabály által is elismerten védelmi rendeltetéssel bíró erdőterületeken a védelmi rendeltetést megalapozó cél érvényesítése érdekében a törvény semmilyen lehetőséget nem biztosít az illetékes hatóságok számára. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság külön is megjegyzi, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. április 5. napján kelt állásfoglalása egyértelműen aggályosnak tartotta, hogy az Erdőtv. 27. §-ában szereplő előírások a származékerdők nem vonatkoznak, melynek hiányában az erdőterület jelentős részén romlanak a természeti értékek megőrzésének feltételei.
- [160] Másfelől, még az Erdőtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja, illetőleg 28. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben sem kötelező, hanem immáron csupán lehetőség a hagyásfák vagy hagyásfa csoportok visszahagyásának előírása.
- [161] Harmadfelől, amennyiben az Erdőtv., illetőleg végrehajtási rendeletei nem határoznak meg az Erdőtv. 27. § (4) bekezdéséhez, illetőleg 28. § (2) bekezdéséhez képest eltérő korlátozási időszakot, úgy ezen időszakon kívül az erdőgazdálkodás korlátozására kizárólag az erdőgazdálkodóval történő megállapodás esetén kerülhet sor akkor is, ha a korlátozást egyébként a környezet védelmére vonatkozó közérdek indokolná. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Országos Környezetvédelmi Tanács 2017. október 17. napján kelt állásfoglalására is, mely szerint a törvényben rögzített korlátozási időszak szakmailag teljesen indokolatlan, egyes fajok fészkelési időszaka ennél több hónappal korábban is kezdődhet, illetve esetenként tovább is tarthat.
- [162] A T/14461/24. számú, az Országgyűlés által elfogadott módosító javaslat 5. számú módosító pontjának indokolása kétséget kizáróan alátámasztja azt a fentiek szerint a szabályozás tartalmából is egyértelműen levezethető megállapítást, hogy az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései elfogadásának célja nem a természeti értékek védelme érdekében a gazdasági tevékenység korlátok közé szorítása volt, hanem éppen ellenkezőleg: a gazdasági tevékenység zavartalan folytatása érdekében a természeti értékek védelmére vonatkozó kötelezettségek korlátozására került sor. Ezen módosító javaslat elfogadásával ugyanis az Erdőtv. 28/A. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az erdőgazdálkodási tevékenység korlátozására csupán egyes fajok előfordulásának legfeljebb 50, illetőleg 100 méteres körzetében kerülhet sor, és még ez a korlátozás is csak a fokozottan védett fajok megőrzése és védelme érdekében írható elő, védett fajok esetében nem.
- [163] Ugyanezen módosító javaslat rögzítette az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdésében, hogy valamennyi, a törvényben kifejezetten nem nevesített korlátozásra kizárólag az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet csak sor, ami egyebek között azt jelenti, hogy akár a természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésű származékerdőkben, akár az erdő rendeltetésétől függetlenül a védett fajok megőrzése és védelme érdekében, akár a fokozottan védett fajok előfordulásának a törvényben nevesítettnél nagyobb környezetben, akár a jogszabályban megjelölt időszakon kívüli időszakban a természeti értékek védelme érdekében szükséges gazdasági korlátozásra még a legszükségesebb esetekben sem azonnal, hanem kizárólag az erdőgazdálkodóval történő megállapodás alapján, a megállapodás megkötését követően kerülhet sor. Ekként a szabályozás adott esetben – amennyiben az erdőgazdálkodó bármely okból nem állapodik meg az illetékes hatósággal – akár a természeti értékek védelmének teljes figyelmen kívül hagyásához és a gazdasági tevékenységek korlátlan végzéséhez is vezethet (így különösen az Erdőtv. 27. §, 28. § és 28/A. § védelmi köréből kimaradó származékerdők vagy éppen védett fajok esetében).
- [164] 5.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdés a) és b) pontjai, 28. § (2) bekezdése, 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként az Erdőtv. 27. §-a és 28. §-a szerinti korlátozások valamennyi természetvédelmi, illetőleg Natura 2000 rendeltetésű erdőben időbeli megkötés nélkül alkalmazhatóak, és minden esetben az illetékes erdészeti hatóság jogosult a korlátozás mértékének az egyedi természeti szempontok alapján történő meghatározására. Tekintettel arra, hogy a korlátozások egyedi határozatokban jelennek meg, ezért azok indokoltságát az erdőgazdálkodó minden esetben vitathatja, és azok bírósági felülvizsgálatát is kezdeményezheti.
- [165] 5.4. A támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem vizsgálta az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. §

(1) bekezdésének a) és b) pontjai, 27. § (4) bekezdése, 28. § (1) bekezdésének a) és b) pontjai, 28. § (2) bekezdése, valamint 28/A. § (1) bekezdésének c) és d) pontjai Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

- [166] 6. Az Alkotmánybíróság végezetül – a jelen határozat III. részében (Indokolás [15] és köv.) foglaltak szerint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva – az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (3) bekezdését értékelte az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. A rendelkezés értelmében az erdőgazdálkodás 27. §-ban, 28. §-ban vagy 28/A. § (1) bekezdésben foglaltakat meghaladó korlátozására az erdőgazdálkodóval való megállapodás alapján kerülhet sor.
- [167] A MEGOSZ *amicus curiae* beadványa szerint a törvény alapján bármekkora mértékben lehetséges gazdasági korlátozást elrendelni, hiszen „a korlátozásnak nincs sem időben sem térben felső határa, de a tulajdonossal tudatni kell a korlátozás szándékát, és a kötelezően viselendő feletti tételekben meg kell vele egyezni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemeli: az Erdőtv. vonatkozó rendelkezései által kifejezetten nem nevesített, közérdekből történő gazdálkodási korlátozások elrendelésére a törvény kizárólag abban az esetben biztosít a hatóság számára lehetőséget, ha abba az érintett erdőgazdálkodó, illetőleg tulajdonos előzetesen kifejezetten beleegyezik.
- [168] Mindez pedig azt jelenti, hogy az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozására az erdészeti hatóságnak egyáltalán nincs lehetősége az Erdőtv.-ben nevesített eseteken túlmenően, azaz az erdőgazdálkodó magánérdeke ilyen esetekben megkerülhetetlen módon előzi meg az erdőgazdálkodás természetvédelmi okból történő korlátozására vonatkozó közérdeket. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy a P) cikk (1) bekezdésében, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogosultságok érvényesülésének Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése szerinti korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban áll-e.
- [169] 6.1. Az erdőgazdálkodók erdő használatához, illetőleg hasznosításához fűződő gazdasági jogosultságai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó egyben az erdőterület tulajdonosa), illetőleg XII. cikk (1) bekezdése (amennyiben az erdőgazdálkodó nem tulajdonosként használja, illetőleg hasznosítja az erdőt) hatálya alá tartoznak, ekként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdésében is megjelölt közérdek korlátozását más alapvető jog érvényesülése jelen esetben igazolja.
- [170] 6.2. Az Alkotmánybíróságnak ezért következő lépésként azt kellett megvizsgálnia, hogy a tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozás szabadsága a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően indokolja-e azt a szabályozást, melynek értelmében az erdőgazdálkodó beleegyezésének hiányában az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozására az erdészeti hatóságnak nincs lehetősége akkor, ha a korlátozás indokát az Erdőtv. kifejezetten nem nevesíti.
- [171] 6.2.1. A tulajdonhoz való jog, illetőleg a vállalkozáshoz való jog természetéből következik a tulajdonjog tárgyának, illetőleg a vállalkozási tevékenységnek az állami beavatkozással szembeni védelme, azonban ez a védelem kizárólag az indokolatlan állami beavatkozásokkal szemben illeti meg a tulajdonost, illetőleg a vállalkozót. Elfogadható ezért adott esetben a szükségessége egy olyan, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését korlátozó szabályozásnak, amely lehetőséget biztosít adott esetben a tulajdonos, illetőleg az erdőgazdálkodó számára arra, hogy akár az erdészeti hatóság által hozott határozatban szereplő közérdek fennálltát, akár a korlátozás mértékének indokoltságát, akár a gazdasági korlátozás miatt megítélésre kerülő kompenzáció mértékét vitassa. Ennek megfelelően az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése szerinti szabályozás szükségessége a tulajdonosok, illetőleg erdőgazdálkodók érdekeinek figyelembevételére érdekében az erdőgazdálkodás közérdekből történő korlátozásakor alkotmányosan igazolható.
- [172] 6.2.2. A vizsgált és a fentiek szerint szükséges szabályozás ugyanakkor az elérni kívánt céllal nem tekinthető arányosnak. Az Erdőtv. 28/A. § (3) bekezdése ugyanis nem arra teremt jogosultságot az erdőgazdálkodó számára, hogy akár az elrendelt korlátozás indokoltságát, akár az azért járó kompenzáció mértékét vitassa akár egy hatósági eljárás keretében, akár bíróság előtt, hanem egyenesen arra, hogy az erdőgazdálkodó egyoldalúan és minden korlátozástól mentesen dönthessen arról, hogy milyen mértékű kompenzáció esetén hajlandó

beleegyezni az egyébként egy közérdek által indokolt korlátozásba, ideértve annak a lehetőségét is, hogy adott esetben akár a természetvédelmi korlátozás miatt keletkező károk és többletköltségek többszörösének megtérítését kérje a közérdek érvényesítésének előfeltételeként. Ez pedig gyakorlatilag azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezés eredményeként az erdőgazdálkodó gazdasági magánérdeke egyértelműen és korlátlanul megelőzi az erdőgazdálkodás természetvédelmi okból történő korlátozását indokoló közérdeket. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezen rendelkezéssel összefüggésben is emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti nemzet közös örökségébe tartozó erdők megóvásának kötelezettsége nem csupán az államot, hanem mindenkit (így az erdőgazdálkodókat is) terhel, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében pedig a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

[173] Az Alkotmánybíróság itt is megismétli, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, a környezethez való joggal összefüggésben és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében itt törvényi és szervezeti garanciák biztosításával kell teljesíteni [lásd például: 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13]]. Ezen törvényi és szervezeti garanciák pedig csak akkor érvényesülnek maradéktalanul, ha a környezet védelme érdekében elfogadott szabályok biztosítják az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelmét is [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]]. Az a szabályozás, amely az erdőgazdálkodók magánérdekét egyes esetekben megkerülhetetlen módon az erdőgazdálkodás természet védelme érdekében történő korlátozásának közérdeke elé helyezi, ezen követelményeket nem teljesíti, ezért annak arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.

[174] 6.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 28/A. § (3) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a jogalkotó ne alkothatna a jövőben olyan tartalmú jogszabályt, mely egyaránt figyelembe veszi az erdőgazdálkodók természetvédelmi okból elrendelt korlátozásokkal járó, igazolható kárai és többletköltségei megtérítésének igényét és ezzel összefüggésben a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvét, valamint a természeti értékek hatékony védelmének Alaptörvényből fakadó kötelezettségét.

XI.

[175] 1. Az Alkotmánybíróság végezetül az Erdőt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát folytatta le az indítványban foglalt érvek alapján.

[176] Az indítvány szerint az Erdőt. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével, ugyanis az Erdőt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései figyelmen kívül hagyják, hogy a természetvédelmi korlátozási időszaknak mindig az adott terület egyedi jellemzőihez kellene igazodniuk, ráadásul ezen korlátozások alatt végezhető tevékenységek feltételeinek meghatározásából a természetvédelmi hatóság kihagyásra kerül. Az alapvető jogok biztosa arra is kitért, hogy a két rendelkezés egymásra utalásával a jogalkotó a címzettek számára nem egyértelmű szabályozást teremtett, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvének sérelméhez is vezet.

[177] 2. Az Alkotmánybíróság az Erdőt. 27. § (3) bekezdésével és a Tvt. 33. § (4) bekezdésével összefüggésben is azt a kérdést vizsgálta meg elsőként, hogy a megváltozott szabályozás visszalépést jelent-e a környezet védelmének szintjében a korábban hatályos szabályozáshoz képest, ugyanis csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme a visszalépés tilalma elvének sérelme miatt.

[178] A Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése értelmében amennyiben az Erdőt. vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a tevékenységet a korlátozási időszakban csak természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Erdőt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni. Az Erdőt. 27. § (3) bekezdése pedig immáron lehetővé teszi, hogy amennyiben a törvény nem köti kifejezetten a tevékenység végzését természetvédelmi hatósági engedélyhez, akkor a korlátozási időszakban a meghatározott

erdőgazdálkodási tevékenységet az erdészeti hatóság részére a tevékenység megkezdése előtt 15 nappal tett előzetes bejelentést követően lehessen végezni. A szabályozás az egyes tevékenységek természetvédelmi hatóság engedélyével történő végzésének főszabálya helyébe tehát a tevékenység erdészeti hatóság részére történő bejelentési kötelezettségének főszabályát léptette, és az engedélyezést kizárólag azokban az esetekben tartja fenn, amelyeket az Erdőt. vagy annak végrehajtási rendeletei kifejezetten előírnak. A szabályozásnak megfelelően ráadásul az egyes tevékenységek folytatásához szükséges bejelentést sem a természetvédelmi, hanem az erdészeti hatóságnál kell megtenni annak ellenére sem, hogy a tevékenység kifejezetten védett természeti területet érint. Mindez azt jelenti, hogy a szabályozás a környezet védelmi szintjében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó visszalépést valósított meg azáltal, hogy a védett természeti területeken a korábbi teljeskörű hatósági engedélyezés rendszeréhez képest egyes esetekben lehetővé tette meghatározott erdőgazdálkodási tevékenységek bejelentés alapján történő folytatását {az engedélyezés rendszerétől történő visszalépés tekintetében hasonlóan: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [63] és [68]}.

- [179] 3. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően ezúttal is azt kellett értékelnie, hogy a környezet állapotára vonatkozó védelmi szintben bekövetkezett visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e más alapvető jog érvényesülésével vagy valamely alkotmányos érték védelmével, és amennyiben igen, úgy a korlátozás szükségesnek, illetőleg arányosnak tekinthető-e.
- [180] 3.1. A T/14461. számú törvényjavaslat a Tvt. 33. § (4) bekezdését módosító rendelkezéssel összefüggésben a jogszabályváltozás indokaként kifejezetten arra hivatkozik, hogy miután sem a Tvt., sem az Erdőt. nem határozta meg korábban a vegetációs időszakot, ez a jogalkalmazás során bizonytalanságot eredményezett, amelyet kizárólag az Erdőt. végrehajtási rendeletei oldanak fel. Az indokolás szerint tehát a jogbiztonság, mint alkotmányos érték érvényesülése érdekében módosította a jogalkotó a Tvt. 33. § (4) bekezdését, illetőleg az Erdőt. 27. § (3) bekezdését. A jogbiztonság, mint alkotmányos érték érvényesülése adott esetben, a további feltételek teljesülése esetén igazolhatja az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése szerinti visszalépést a környezet védelmi szintjében.
- [181] A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor semmilyen formában nem ad indokolást arra a kérdésre, hogy a korlátozási időszakban végezhető tevékenységekkel összefüggésben fennálló és teljeskörűen érvényesülő engedélyezési kötelezettséggel szemben egyes meghatározott tevékenységek esetén a jogalkotó immáron miért tekinti megfelelőnek az ezen tevékenységek végzésére vonatkozó bejelentési kötelezettség előírását, mely bejelentési kötelezettséget ráadásul nem a természetvédelmi, hanem az erdészeti hatóságnál kell teljesíteni. Az agrárminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a szabályozás megváltoztatását elsősorban az „ügyfeleket hátrányosan érintő túlzott bürokrácia” csökkentésével indokolta, továbbá kitért arra, hogy a szabályozás célja az volt, hogy elkülönítse egymástól azokat az erdőgazdálkodási tevékenységeket, amelyekhez továbbra is a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges, illetve azon kisebb jelentőségű tevékenységeket, amelyek elvégzését csupán bejelentéshez köti, a természetvédelmi hatóságnak pedig még ezen esetekben is megvan a lehetősége arra, hogy az adott tevékenységet korlátozza.
- [182] A NAIK *amicus curiae* beadványában a szabályozás melletti érvként említette, hogy a klímaváltozás feltételezi az erdőgazdálkodó/tulajdonos korábbiakhoz képest nagyobb mozgásterét, sokszor az azonnali beavatkozás lehetőségének biztosítását. A NAK érvelése szerint további problémája volt a korábbi szabályozásnak, hogy a természetvédelmi hatósági eljárások lefolytatása hosszú időt vett igénybe, így a kérelmezett tevékenység legtöbbször már idejét múlta, mire azt engedélyezték.
- [183] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, a jogalkotó pedig köteles arra, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján még az intézkedések elfogadását megelőzően kellő gondossággal eljárva értékelje és mérlegelje {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában a felszín alatti vizek védelme érdekében a korábban fennálló teljes körű engedélyezési rendszer egyes esetekben történő megszüntetésével szemben a „bürokrácia és az állampolgárokat sújtó felesleges adminisztratív terhek” csökkentését nem tekintette olyan, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapvető jognak vagy alkotmányos értéknek, amely a szabályozási szintben történő visszalépés alkotmányjogilag

- elfogadható igazolásul szolgálhatna {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, különösen Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság ezen korábbi álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [184] Miközben a bürokráciacsökkentés igénye önmagában nem szolgálhat alkotmányjogilag igazolható indokál a szabályozási szintben történő visszalépéshez, addig a klímaváltozás miatti beavatkozások lehetőségének gyorsabb biztosítása, illetőleg az a tény, hogy adott esetben valóban létezhetnek kisebb jelentőségű, a természet bizonyosan nem veszélyeztető mértékű gazdasági beavatkozások, már indokolhatja a bejelentési kötelezettség intézményének bevezetését egyes esetekben, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a szabályozás szükségességét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazoltnak fogadta el.
- [185] Nem tekinthető azonban arányosnak, és ezáltal az Alaptörvénnyel összhangban állónak az a szabályozás, amely gyakorlatilag kivétel nélkül valamennyi gazdasági tevékenységet „kisebb jelentőségűnek” minősít a természeti értékekre gyakorolt hatás szempontjából, és ezáltal valójában egyetlen esetre sem tartja fenn a korábbi természetvédelmi engedélyezés rendszerét. A szabályozás arányosságának alkotmányjogi értékelése szempontjából pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó semmilyen indokát nem adta annak, hogy egy gazdasági szempontból bizonyosan „kisebb jelentőségű”, ezért az erdészeti hatóság részéről érdemi megfontolást nem igénylő, ám természetvédelmi szempontból esetlegesen bizonytalan hatású tervezett beavatkozás bejelentését miért nem ahhoz a hatósághoz kell az erdőgazdálkodónak, illetőleg tulajdonosnak megtennie, melynek adott esetben érdemben is értékelnie kell a tervezett beavatkozás természeti értékekre gyakorolt hatását. Különösen aggályos ez azért, mert ugyan az erdőgazdálkodónak a tervezett tevékenységet megelőzően 15 nappal kell az adott tevékenységet bejelentenie az erdészeti hatóság számára, ám a jogszabály a természetvédelmi hatóság számára mindössze öt napot (és nem pedig például öt munkanapot) biztosít arra, hogy értékelje egy adott tevékenység természeti értékekre gyakorolt várható hatását. Az Alkotmánybíróság továbbá arra is utal, hogy a 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése alapján az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó által bejelentett fakitermelést, és az esetlegesen előírt engedélyezési feltételek megtartását kizárólag kockázatelemzés alapján ellenőrzi, azaz még a természetvédelmi hatóság által esetlegesen előírt, a gazdálkodást korlátozó feltételek betartásának ellenőrzése sem történik meg teljes körűen.
- [186] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Erdőtv. 27. § (3) bekezdésének és a Tvt. 33. § (4) bekezdésének módosítása nem tekinthető az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján az erdők mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti értékek megóvására vonatkozó kötelezettség, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelő korlátozásának, az ugyanis részben a bejelentési kötelezettség előírásával, részben a bejelentési kötelezettség erdészeti hatóságnál történő teljesítésével, részben pedig a bejelentéssel kapcsolatosan a természetvédelmi hatóság számára biztosított 5 napos határidő előírásával aránytalanul leszűkíti a természetvédelmi hatóság lehetőségét arra, hogy az elvégezni kívánt tevékenység természeti értékekre gyakorolt hatását megfelelően, az elővigyázatosság és megelőzés elveivel összhangban vizsgálni tudja. A 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése értelmében pedig az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó által tett bejelentésben foglaltak megvalósítását, illetőleg a természetvédelmi hatóság által előírt engedélyezési feltételek megtartását kizárólag kockázatelemzéssel ellenőrzi, ekként a szabályozás még az engedélyezési feltételek betartásának teljes körű ellenőrzését sem írja elő.
- [187] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a vegetációs időszak Erdőtv., illetőleg Tvt. szerinti szabályozása a jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében szükségesnek tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat: 2011-től kezdődően az illetékes miniszter minden évben rendeletet adott ki a körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékekről. Az ily módon megjelenő 96/2011. (X. 17.) VM rendelet, 85/2012. (VIII. 6.) VM rendelet, 60/2013. (VII. 19.) VM rendelet, 47/2014. (IV. 24.) VM rendelet, 45/2015. (VII. 28.) FM rendelet, illetőleg 69/2016. (X. 14.) FM rendelet az egyes erdőtervezési körzetekre vonatkozóan pontosan és egyértelműen azonosítható módon meghatározta a vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszak kezdetét és végét, ekként a korábbi szabályozás semmilyen jogbizonytalanságot nem okozott. Ellenkezőleg: a korábban hatályos szabályozás teljes egyértelműséggel határozta meg, hogy mely területeken mely időszakban milyen korlátozások érvényesülnek. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Erdőtv. 27. § (3) bekezdésének és a Tvt. 33. § (4) bekezdésének módosítását a korábbi szabályozáshoz képest a jogbiztonság követelménye nem tette szükségessé.

- [188] 3.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Erdőtv. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 2017. szeptember 1. napjától hatályos 33. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével, ezért azokat az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. A megsemmisítés eredményeként a korábbi szabályozásnak megfelelően a korlátozási időszakban végzett valamennyi tevékenység a természetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött, a vegetációs időszak generális jellegű, az egyes erdőtervezési körzetek sajátosságait figyelmen kívül hagyó meghatározása helyett pedig az Erdőtv. végrehajtási rendeleteiben lehetséges erdőtervezési körzetenként meghatározni az adott körzetre jellemző, szakmai indokokon alapuló vegetációs, illetőleg szaporodási és utódnevelési időszakot.
- [189] 3.4. A támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően nem vizsgálta az Erdőtv. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését.

XII.

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

Budapest, 2020. június 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [191] A határozattal összességében egyetértve szükségesnek tartom az indokolás egyes fejezeteihez kiegészítő jellegű, illetőleg fenntartást kifejezésre juttató észrevételt tenni.
- [192] Alapproblémám a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [34] és köv.) felsorolt korábbi környezetvédelmi tárgyú utólagos normakontroll eljárásokban hozott határozatokhoz fűződő különvéleményeimhez, illetőleg párhuzamos indokolásaimhoz kapcsolódik. Ezek a határozatok lényegében kötelezően írják elő vizsgálati körükben a P) cikk (1) bekezdésében meghatározott államcél érvényesülése érdekében az alapelvek (visszalépés tilalma, elővigyázatosság) alkalmazását. Valamennyi alkalommal rámutattam, hogy a szóban forgó alapelvek automatikus követése nem minden esetben és körülmények között valósíthatók meg, ezért azok még kevésbé lehetnek az eljárás tárgyát képező ügy kizárólagosan meghatározó vizsgálati mércéi.
- [193] Egyebek között, különösen az Alaptörvény N) cikke által az állami szervek számára a fenntartható költségvetési gazdálkodás tekintetében támasztott alkotmányos követelményekre, vagy éppenséggel nemzetközi kötelezettségeinkre hívtam fel a figyelmet, mint olyan tényezőkre, amelyek adott esetben jelentősen befolyásolhatják, sőt akadályozhatják az említett alapelvek automatikus érvényesíthetőségét az Alkotmánybíróságnak a P) cikk (1) bekezdése alkalmazási körében lefolytatott eljárásaiban.
- [194] A jelen ügyben a Natura 2000 kérdéskörébe tartozó rendelkezések megsemmisítésének elfogadását számomra éppenséggel az tette lehetővé – miután a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban a Natura 2000 ügyében hozott jogalkotói mulasztást megállapító döntésünkkel szemben korábban, a fenti alapelvek indokolatlan és szükségtelen használata miatt különvéleménnyel kellett élnem –, hogy nemzetközi kötelezettségeinkre is hivatkozással a határozat indokolásának V. része (Indokolás [34] és köv.) az Alaptörvény P) cikkében óvott alkotmányos érték szükségszerű korlátozása alapvető indokával érvelt a kizárólag, vagy döntően a tulajdonosi gazdálkodás érdekeit kifejező törvényi módosítások megsemmisítése mellett.
- [195] Ugyanakkor viszont az Alaptörvény N) cikkében foglalt, a fenntartható költségvetési gazdálkodásra vonatkozó szempontok miatti korlátozhatóság abszolút figyelmen kívül hagyása folytán, hiányosnak tartottam a vizsgálatot és ezért vélelmezettnek kell tekintenem egyetértésem kiterjesztését az alábbi rendelkezéseket illetően:
- a helyi védettség esetén a védelmi rendeltetés helyzetére vonatkozó rész (VI. rész, Indokolás [68] és köv.) a 28/A. § (4) bekezdése;
 - védett természeti területek további gazdasági rendeltetését (VIII. rész, Indokolás [107] és köv.) a 23. § (5) bekezdése;
 - állami tulajdonú erdőkben történő tarvágás a 10. § (2) és (3) bekezdése tekintetében.

Budapest, 2020. június 9.

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [196] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező résznek 3. pontjával, következésképpen az ahhoz tartozó indokolással sem. A határozatnak ez a rendelkezése a védett természeti területeken a korábban fennálló engedélyezési kötelezettséget felváltó bejelentési kötelezettséget minősíti alaptörvény-ellenesnek és semmisíti meg. Mindezt – többek között – a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra hivatkozva teszi, amelyet szintén nem támogattam, ahhoz is különvéleményt csatoltam. Az akkori álláspontomat most is fenntartom.
- [197] Álláspontom lényege az, hogy ahol az Alaptörvény nem ír elő konkrét szervezeti formát (mint például a VI. cikkében), vagy meghatározott eljárási megoldást [például a 9. cikk (4) bekezdés *f*) pontjában vagy a 47. cikk (4) bekezdésében], ott az Országgyűlés vagy a Kormány hatáskörébe tartozó döntésen nyugvó egyik vagy másik megoldásnak nem tulajdonítható alkotmányos jelentőség. Különösen nem azzal a ki nem mondott feltételezéssel, hogy azért van szükség a többletgaranciákra, mert az egyszerűbb megoldások esetén a hatóságok nem látnák el törvényes, sőt alkotmányos feladataikat.

- [198] Ez a feltételezés ugyanis ahhoz kellene, hogy vezessen, hogy bizonyos eljárási formákat – például a bejelentési kötelezettséget az engedélyezési kötelezettség helyett – általában alaptörvény-ellenesnek kellene tekinteni, ha az adott eljárás alapjogot érint, márpedig nagyobb részt ez a helyzet.
- [199] Az engedélyezés és a bejelentés kétféle közigazgatási jogi megoldás, joghatásaik tekintetében azonban jelentős különbség köztük nincs. Az anyagi jogi kötelezettség teljesítendő akkor is, ha a jogalkotó *ex lege* (a kötelezett jogalanyok önkéntes teljesítésére alapozott) szabályozási módot választ, és a hatóságok számára csak ellenőrzési kötelezettséget ír elő, és akkor is, ha hatósági jogalkalmazást kíván meg a jogérvényesítéshez. Utóbbinak két változata a bejelentési kötelezettség előírása, amelynek eredményeként a hatóság megtilthatja a folytatni kívánt tevékenységet, illetve az engedélyezési kötelezettség előírása. A kettő közötti különbség a hatóság oldaláról a passzív/aktív magatartás szükségessége a jogérvényesüléshez, az ügyfél oldalán viszont ennél kisebb a különbség: mindkét esetben köteles a valós tevékenységet pontosan megjelölni, és egyik esetben a megtiltás hiányában, másik esetben az engedély birtokában az így törvényessé váló tevékenységet annak bejelentett/kérvényezett korlátai között folytatni.
- [200] A fentiekben körülírt szabályozási módok joghatásában elvi különbség tehát nincs. Az igazi különbség a hatósági, és értelemszerűen az ügyfélre is visszaható („bürokratikus”) terhek tekintetében van. A hatóságot és az ügyfelet mindegyik módozat esetén azonos mértékben köti az anyagi jog. A jogsértés közigazgatási jogi és büntetőjogi következménye is azonos.
- [201] Az ügyfél oldalán anyagi jog engedélyezési és bejelentési módozat esetén is megszeghető, a hatóság oldalán a törvény- vagy alkotmányos magatartásra vonatkozó bejelentés figyelmen kívül hagyása pedig ugyanúgy törvénytörő (extrém esetben ugyanúgy bűncselekményt valósít meg), mintha engedélyt adna ki arra a hatóság. Nem lehet tehát alkotmányos különbséget tenni a különféle módozatok között. Nincs ok ezért arra, hogy az állam szervezetei közötti bizalom elvét a bizalmatlansággal váltsa fel, és egy-egy közigazgatási jogi szabályozási megoldás (esetleg divat) véletlenszerű megvalósítását később alkotmányos rangra emelje az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2020. június 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

- [202] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

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

- [203] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

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

[204] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 9.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/201/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 162. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2020. (VII. 8.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 337. § (2) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) és a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege certa*) rendelkezéseivel, és ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 1.1. Az indítványozó utal arra, hogy a panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő, ilyen esetben igazolni kell egyebek között az indítványozó érintettségét és a támadott szabály közvetlen hatályosulását.
- [3] Utal arra, hogy az általános követelmények részben eltérő módon érvényesülhetnek a büntető anyagi jogszabályainak vizsgálatakor, fokozottan figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz a jogi felelősség rendszerében; a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti. Mivel az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján a jogszabályok betartása mindenkre kötelező, ezekben az esetekben a büntető tényállás hatálybalépése azzal jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartásukat azonnal abba kell hagyniuk, ellenkező esetben büntetőeljárás indul ellenük. A büntetőeljárás ultima ráció jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát {3/2019. (III. 7.) AB határozat, a továbbiakban: Abh., Indokolás [35]}.
- [4] 1.2. A beadvány szerint az indítványozó közügyekben rendszeresen megszólaló személy. Továbbá közösségi oldalán hozzászól közéleti vitákhoz, melyek több száz, vagy akár több ezer emberhez is eljuthatnak – de elvileg mindenképpen a legszélesebb nyilvánosság számára elérhetőek. A járványügyi veszélyhelyzet kapcsán is számos esetben megszólalt, és ezt tervezi a jövőben is, hiszen a közügyek megvitatása nem állhat le egy egész-

ségügyi krízishelyzet során sem, sőt ilyen helyzetben kiemelt jelentősége van a plurális vitának, melyhez hozzá kíván járulni.

- [5] A megtámadott büntető anyagi jogi tényállás új, a magyar jog eddig azt nem tartalmazta. Nem vitathatóan alapvető jogot, a szólásszabadsághoz való jogot korlátozza, hiszen bizonyos típusú szólásokat rendel büntetni. A már idézett Abh.-ban is hasonló okokból állapították meg az indítványozó személyes érintettségét: az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az új büntető anyagi jogi tényállás hatálya alá tartozó magatartásokat illetően visszatartó hatása van, közvetlen hatályosul, további jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül érvényesül. A kifogásolt törvény jelenvaló módon és közvetlenül érintette azokat a természetes személyeket, akik a tényállás hatálybalépése előtt az abban tilalmazott magatartást törvényesen folytatták, a sérelmezett rendelkezések tehát további végrehajtó aktus nélkül változtatják meg a természetes személyek jogi pozícióját (Abh., Indokolás [36]). A jelen eset teljesen analóg, az új típusú rémhírterjesztési tényállást – elviekben – bármikor az indítványozóra is alkalmazhatják a járványügyi veszélyhelyzet fennállta alatt, azzal kapcsolatban kifejtett álláspontja miatt.
- [6] 2. Az indítványozó szerint az indítvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést fogalmaz meg, mert az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló, teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, valamint arról is, hogy lehetséges-e egy jogállamban a szólásszabadsághoz való jog korlátozása büntetőjogi eszközökkel a különleges jogrend esetén, és annak mik az alkotmányos határai (indítvány 6. oldal 10. pont).
- [7] 2.1. A panasz szerint a támadott szabály sérti az Alaptörvény XXXVIII. cikk (4) bekezdését és a B) cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság határozatait idézve a panasz szerint a Btk.-ba frissen beiktatott 337. § (2) bekezdésével kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok vethetők fel. A Btk. ezen szabálya büntetni rendeli minden olyan, különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt valótlán tény vagy való tény oly módon elferdítve állítását vagy híresztelését, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa.
- [8] A Btk. ezen szabálya teljes bizonytalanságban tartja az érintetteket – gyakorlatilag mindenkit, aki közügyekben megszólal különleges jogrend idején vagy akár csak közösségi médiát használ –, hogy pontosan milyen szólásokat is rendel büntetni a büntetőjog, ráadásul öt évig terjedő szabadságvesztéssel. Elsőre a valótlán tény állítása vagy való tény elferdítése problémátlanok tűnik, hiszen ezt számos más helyen is tartalmazza a büntető anyagi jogi kódex. Ugyanakkor a rémhírterjesztés kontextusában ez a kitétel sem problémátlan. A panasz szerint konkrét példán keresztül megvilágítva: jelen beadvány elkészítésekor heves vita dúl mind a szakértők, mind a laikusok között, hogy kell-e arcmaszkot viselni a koronavírus járvány elleni védekezés kapcsán. Maga a WHO nem tenné kötelezővé, más vitathatatlan szaktekintélyek igen. Amennyiben valaki egyik vagy másik álláspontot „vitathatatlan szakmai álláspontként” prezentál, de az később – tragikusan – tévesnek fog bizonyulni, felelősségre lesz-e vonható? A Btk. 337. § (2) bekezdése alapján ez nem zárható ki. Hasonlóan elképzelhető, hogy egy polgármester, aki értesül arról, hogy fertőzési gócpont vagy több fertőzött van a településen, kétszer is megfontolja majd, hogy értesítse-e erről a lakosságot.
- [9] Ugyancsak súlyosan aggályos a támadott jogszabályhely azon kitétele, mely szerint a valótlán ténynek vagy elferdítésnek „alkalmasnak” kell lennie arra, hogy a védekezést akadályozza vagy megghiúsítsa. Jelen járványügyi veszélyhelyzet jól mutatja, hogy ezen jogszabályi megfogalmazás teljességgel megfoghatatlan. Jelenleg ugyanis még nem tudjuk, hogy a korona vírus ellen mi a legjobb védekezés. Mi több, azt sem tudjuk, hogy van-e egyáltalán jó védelem, vagy csak rossz és rosszabb választásaink vannak. Mindezzért, az itt és most folyó vitákban lehetetlen megmondani – nagyon szűk kivételekkel –, hogy mi is akadályozza vagy hiúsítja meg valójában a védekezést. Könnyen elképzelhető, hogy egy védekezési mód kritikája most eretnokségnek tűnik, de később mégis helyesnek bizonyul. Ugyanez igaz alternatív kezelési módokra, ösztársadalmi protokollokra is.
- [10] A nyomozhatóság nincs abban a helyzetben (legalábbis az esetek egy nagy részében), hogy eldöntse, hogy egy akár hamis vagy elferdített szólás jelenleg alkalmas-e a védekezés akadályozására, azt akár legjobb szándékkal is az esetek túlnyomó többségében önkényesen fogja alkalmazni – de legalábbis ennek reális esélye fennáll. Ezt a kérdést ugyanis nemhogy a járványügyi szakértelemmel nem rendelkező rendőrség, de a szakemberek sem tudják a büntetőjog területén megkövetelt bizonyossággal eldönteni. Ezen büntetőjogi tényállás továbbá azt a veszélyt is hordozza, hogy a terhelt az „utólagos okosság” áldoztává válik, azaz most büntető-eljárás alá vonják, és az eljárás eltelte alatt valóban kiderül, hogy nem volt igaza – de arra már senki nem fog emlékezni, nem lesz meg a lehetőség annak vizsgálatára, hogy az elkövetéskori objektív tudásállapothoz mérjük

- az „elkövető” szubjektív megnyilvánulását és megvizsgáljuk, tévedése menthető volt-e. Utólagos bölcsességünket fogjuk visszavetíteni az elkövetés időpontjára – ami alkotmányosan megengedhetetlen korlátozására vezethet a szólásszabadságnak – hiszen a szabályozás teljesen előre láthatatlanná teszi a norma alkalmazási körét.
- [11] Összességében tehát a Btk. 337. § (2) bekezdése teljességgel kiszámíthatatlan és tág teret nyújt az önkényes jogalkalmazásnak, eleve értelmezhetetlen és teljes bizonytalanságban hagyja a norma címzettjeit. Ezért nem felel meg az alkotmányos büntetőjog alapelveinek és az alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának, így azt meg kell semmisíteni.
- [12] 2.2. A panasz értelmében a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, ún. dermesztő hatást váltva ki.
- [13] Az indítványozó több alkotmánybírósági határozat felhívása mellett hivatkozik arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezen a teszten a Btk. támadott tényállása bizonyosan nem megy át, a következő okok miatt.
- [14] A panasz szerint a támadott Btk. tényállás célja egyértelmű: minden lehetséges eszközzel meg kívánja akadályozni, hogy egy különleges jogrendre okot adó esemény elleni védekezés csorbát szenvedjen. Ilyen esetekben minden állam két ellenséggel küzd: a konkrét súlyos krízis helyzettel, mint ami most Magyarországon a koronavírus-járvány, illetőleg az érintettek fejében potenciálisan kialakuló pánikkal, mely szintén súlyos károkat okozhat. Ez utóbbi ellen kíván fellépni a Btk. jelen beadványban támadott módosítása. Maga a cél alkotmányosan nem lehet vitatott, különleges jogrend esetén a pánikot mindenképpen kerülni kell.
- [15] Ugyanakkor: a mindenképpen kerülés nem jelent mindenáron való küzdelmet. A krízisek elleni küzdelem összetársadalmi ügy, ahol – tetszik-nem tetszik – senki nem birtokolja kizárólagosan a bölcsék kövét, senki és semmilyen állami vagy egyéb szerv nincs a megoldáshoz vezető út ismeretének kizárólagos birtokában. A krízisből kivezető út evolutív és nem nyílegyenes, elkerülhetetlenül hibákkal és visszaesésekkel terhelt, bonyolult gondolkodási folyamat. Ezen úton legoptimálisabban akkor lehet végigmenni, ha a krízishelyzettel kapcsolatos eszmék, információk a lehető leghatékabban áramolhatnak. A megoldási javaslatokat a lehető leghatékabban körben meg kell vitatni, és ezt az államnak és a jognak lehetővé kell tennie, és a létező legkisebb korlátozásnak kell alávetnie. Mindez semmilyen ellentétben nem áll azzal, hogy különleges jogrend idején a végrehajtó hatalom ideiglenes jelleggel a hatékony és gyors védekezés érdekében a szokásosnál nagyobb jogosítványokkal rendelkezik, és a végső szót sok esetben ő mondja ki a vitás kérdésekben.
- [16] Összefoglalva: különleges jogrend idején tehát sok esetben az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdésében foglalt józan ész alkalmazandóságát kimondó elvet is figyelembe véve nemhogy a szólásszabadság nagyobb korlátozhatóságából kell kiindulni, hanem éppen ellenkezőleg: a lehető legnagyobb fokú érvényesülés a zsinórmérték. Ezt teszi ugyanis indokolttá az adott krízis elleni leghatékonyabb védekezés érdeke – ami viszont evidensen alkotmányos érték.
- [17] 3. Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban az Alkotmánybíróság elnöke az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján elrendelte az ügy soron kívüli elbírálását.
- [18] Az Alkotmánybíróság felkérte az igazságügyi minisztert és a legfőbb ügyészt, hogy tájékoztassa az Alkotmánybíróságot az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról. Az Alkotmánybíróság kérte, hogy a legfőbb ügyész az indítvánnyal támadott rendelkezéssel összefüggő, eddig megismerhető jogalkalmazási gyakorlatról is tájékoztassa az Alkotmánybíróságot.
- [19] 3.1. Az igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint kétséges, hogy a befogadás feltételei a panaszban előadottak szerint fennállnak-e. Erdemben pedig úgy foglalt állást, hogy a különleges jogrend meghatározása az Alaptörvényben szerepel, a különleges jogrenden belül a veszélyhelyzet kihirdetéséről külön jogszabály rendelkezett, amellyel behatárolhatóvá vált, hogy a védekezés kifejtésére egyáltalán milyen körben kerülhet sor. Ebben a körben kifejtett védekezési tevékenység és a veszélyhelyzet közötti kapcsolat aggálytalanul megállapítható. A védekezés eredményességéhez kötődő akadályozás vagy megghiúsítás a büntetőjogban ismert fordulatok, azok tartalmával kapcsolatban kialakult joggyakorlat ismerhető fel. Ezek az elkövetési magatartások találhatók

meg a hatósági eljárás megzavarására bűncselekményében (Btk. 279. §) is, amely ugyanúgy konkrétan körülhatárolható tevékenység ellen ható magatartást rendel büntetni. Egyéb tényállási elemek nem különböznek a rémhírterjesztés első alapesetétől [Btk. (1) bekezdés].

- [20] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivétellel – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. A támadott rendelkezés a rémhírterjesztés különleges jogrend idejére vonatkozó speciális alapesete. Az Alaptörvény IX. cikke nem szerepel az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében, ezért különleges jogrend idején az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó közös szabályai szerint korlátozható. A támadott rendelkezéshez fűzött indokolás megállapítja, hogy a büntetőjogi arányosság alkotmányos követelménye azt kívánja meg, hogy a védekezés eredményességének megzavarására sem alkalmas (és ezért a köznyugalomra objektíve hatást nem gyakorló) állítás ne legyen büntetendő. A bűncselekménynek csak a szándékos elkövetése büntetendő (Btk. 4. §), nem vonhatók a támadott tényállás alá azok a tényállítások sem, amelyek valótlanságáról az elkövető akár csak könnyelműségből vagy figyelmetlenségből (Btk. 8. §) nem tudott. A büntetőjogi fenyegetettséghez megkívánt arányosságot biztosítja az is, hogy a védekezés eredményessége közvetlenül kapcsolható a védekezést szolgáló formális intézkedésekhez. A rémhírterjesztés jelen ügyben támadott tényállása csak konkrét védekezési tevékenység közvetlen – immateriális – veszélyeztetésével valósulhat meg.
- [21] 3.2. A legfőbb ügyész tájékoztatása szerint a különleges jogrend idején elkövetett rémhírterjesztés vonatkozásában kialakult joggyakorlatról – a törvényi tényállás Btk.-ba emelése óta eltelt rövid időre figyelemmel – nem beszélhetünk. Az ügyészség rendelkezésére álló adatok szerint eddig tíz büntetőügy tárgyát képezte az indítvánnyal érintett bűncselekmény. A Btk. 337. §-ának (2) bekezdésébe ütköző rémhírterjesztés büntette miatt a nyomozó hatóság egy ügyben a feljelentés elutasításáról, egy ügyben – bűncselekmény hiányában – az eljárás megszüntetéséről határozott, hét ügyben a nyomozás folyamatban van, és egy ügyben került sor vádemelésre. A nyomozó hatóság törvénysértő intézkedései miatt ügyészségi intézkedésre három ügyben került sor, ezek közül két ügyben az ügyészség a gyanúsítás elleni panasznak helyt adott, és megállapította a gyanúsított jogállás megszűnését. Ezekben az ügyekben a nyomozó hatóságok a gyanúsítottként kihallgatott személyek Facebook közösségi oldalon közzétett, a járványügyi helyzettel kapcsolatos kritikáját, politikai véleménynyilvánításait tekintették tévesen a törvényi tényállásba ütközőnek. Az egyik ügyben a gyanúsítás tárgyát – politikai véleménynyilvánítás mellett – való tény állítása is képezte. A harmadik ügyben a nyomozó hatóság a nyomozás tárgyát képező, becsületsértés gyanúját keltő cselekményt minősítette tévesen rémhírterjesztésnek. A Legfőbb Ügyészség az ügyészségi jogalkalmazói gyakorlat egysége érdekében 2020. május 25. napján a Btk. 337. §-ának (2) bekezdésében meghatározott bűncselekményt is érintő iránymutatást adott ki.

II.

- [22] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései szerint:

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

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

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

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

[23] 2. A Btk. érintett rendelkezései:

„337. § (1) Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiútsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

III.

- [24] 1. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek.
- [25] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [26] A törvény 2020. március 31-én lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2020. április 15-én, határidőben nyújtották be.
- [27] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [28] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntést helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [29] 2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [30] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
- [31] A Btk. 337. §-a 2020. március 30-áig hatályos szabálya már tartalmazott hasonló bűncselekményt, szintén rémhírterjesztés elnevezés alatt. Eszerint aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
- [32] Vagyis egyes cselekmények mind a régi, mind az új tényállást megvalósíthatták. A Btk. módosított 337. §-ában büntetni rendelt magatartások között lehetnek olyanok, amelyeket a Btk. korábban is tiltott. Nem állapítható meg azonban minden kétséget kizáróan, hogy az új szabály nem von a hatálya alá korábban a Btk.-ban nem tiltott magatartásokat is. A most tilalmazottá vált magatartásokat illetően az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése természetes személyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja.

- [33] A Btk. 337. § (2) bekezdése új jogszabály. Nincs még az egyes tényállási elemeit együttesen értelmező olyan bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetni venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei teljesülésének ellenőrzésekor.
- [34] Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség fennállása az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának szükségessége mellett szól. Ezt indokolja az is, hogy a közbeszédben jelen van a viszonylag rövid idő alatt, viszonylag nagy számú, de eddig nem vádemeléssel végződő eljárás megindulásáról szóló vita.
- [35] Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [32]–[35]). Eltérés, hogy a jelen ügyben vizsgált Btk.-tényállás alkalmazhatósága időben korlátozott, a cselekményt kizárólag „különleges jogrend idején” lehet elkövetni. Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek fő szabály szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásakor {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}, de legalább annak elbírálásakor fenn kell állnia {3002/2015. (I. 12) AB határozat, Indokolás [12]}. A jelen esetben az alkotmányjogi panasz benyújtásakor az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek – hasonlóan, mint az Abh.-ban – teljesültek.
- [36] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult eljárásban, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [37] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a panasz alapján az, hogy a rémhírterjesztés hatályos tényállásának a (2) bekezdése megfelel-e a büntetőjogi normákkal szemben támasztott határozottság követelményének, és az Alaptörvénnyel összhangban korlátozza-e a szólásszabadsághoz való jogot.
- [38] A büntető jogszabály alkotmányosságának megítélése során vizsgálni kell, hogy a Btk. konkrét rendelkezése mértéktartó és megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nem kívánatosnak ítélt jelenségre, azaz a vizsgált szabályozás – az alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően – a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e.
- [39] Az Alkotmánybíróság több határozatban fogalmazta meg azt is, hogy a bűncselekménnyé nyilvánításnál széles körben érvényesül a törvényhozó szabadsága, de ennek határai vannak: függ attól is, hogy milyen jog vagy elvont érték a védelem tárgya és a büntető törvény a személyek milyen jogát korlátozza.

IV.

- [40] Az indítvány nem megalapozott.
- [41] 1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben hangsúlyozta, hogy „[a] *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra is, hogy „[e]zzel egyező álláspontot képvisel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is, amely[nek] [...] értelmében a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [...]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethe-tőség, a büntetékiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti.” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [42] A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}. Ugyanakkor a Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat. A határozatlan diszpozíció a *nullum crimen sine lege* elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen

esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után. A jogalkalmazó nem alkalmazhat büntetést olyan cselekmény miatt, amelyet a jogalkotó egyetlen különös részi tényállásba sem foglalt. Minden olyan büntetőjogi jogalkalmazás tilos a terhelt terhére, amely a büntető törvényi norma tartalmán túlterjed. Sem a büntethetőségi feltételek, sem a büntetőjog különös részében szereplő bűncselekmények tényállási elemei a terhelt terhére nem értelmezhetők kiterjesztően. A nem tényállásszerű cselekményt analógia alkalmazásával nem lehet a büntethetőség körébe vonni.

- [43] 1.1. A jelen ügyben az új Btk.-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – tény, tényállítás, valótlán tény állítása, való tény elferdítése, állítás és híresztelés megkülönböztetése, különleges jogrend, nagy nyilvánosság stb. – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmazznak ezekkel azonos vagy ezekhez hasonló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, hogy mi minősül a Btk. 337. § (2) bekezdésében meghatározott rémhírterjesztésnek. Az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy a bűncselekménynek nem lehet tárgya sem a kormány különleges jogrend idején hozott egyes intézkedéseinek kritikája, sem jövőbeni eseményekre vonatkozó előrejelzés és nem lehet tárgya a különleges jogrenddel összefüggésben nyilvánosságra nem hozott adatokkal kapcsolatos találgatás sem. A bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása is, milyen elkövetési mód, vagyis milyen cselekmény alkalmas arra, hogy az „a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa”. Sem a védekezés eredményessége, sem az akadályozás, sem a megghiúsítás nem eleve értelmezhetetlen tényállási elem. A Btk. több törvényi tényállásban megkívánja a cselekménynek valamely következmény előidézésére való alkalmasságát. Ez az alkalmasság a cselekmény objektív hatóképességét, hatásirányát jelöli.
- [44] 1.2. A Btk. 337. § (2) bekezdése a köznyugalom elleni bűncselekmények között szerepel. Vagyis a védett jogi tárgy a köznyugalom. Azonban a Btk. 337. § (2) bekezdése – arra figyelemmel, hogy kizárólag különleges jogrend idején, a védekezést legalább akadályozó módon követhető el – közvetve a személyek életét, egészségét is védi. Minden elemében szándékos bűncselekmény. Ezen kívül szerepel benne az elkövetés ideje és a módja is.
- [45] Ezek a törvényi tényállási elemek a bűncselekményeknél nem minden esetben szerepelnek, hanem ún. esetleges (szituatív) ismérvek. Ugyanakkor számos bűncselekmény törvényi tényállásában jelentőséghez jut az elkövetés helye, ideje, módja és eszköze. Minden bűncselekményt valamilyen módon követ el a tettes, ennek a törvény rendszerint nem tulajdonít jelentőséget. Mégis, olykor jelentőséghez jut a törvényi tényállásban az elkövetés módja. A hanyag gondatlanság esetét kivéve a bűnösséget jelentő tudattartalomnak ki kell terjednie a vizsgált bűncselekmény törvényi tényállásában jellemzett összes elemre, az elkövetési tárgyra (passzív alanyra); a cselekményre, eredmény-bűncselekmények esetében az eredményre és az okozati összefüggésre; továbbá – amennyiben a törvényi tényállás ilyen ismérveket is tartalmaz az elkövetés helyére, idejére, módjára és eszközére. A bűnösség eszerint a tárgyi oldal és az elkövető tudattartalma között az elkövetéskor fennálló lélektani viszony.
- [46] A rémhírterjesztés csak szándékosan követhető el. Következésképpen az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított tény valótlán, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette, valamint annak is, hogy állításának közlése (objektíve) alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az elkövető szándékának pedig ki kell terjednie a fentiek szerinti tudatos közlés nagy nyilvánosság előtti elkövetésére. Ha a tudattartama, illetve szándéka bármelyik elemre nem terjed ki, vagy ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény a büntetőjog szabályai szerint nem valósul meg. Azt, hogy a rémhírterjesztés a leírtak szerint megvalósult-e, a hatóságnak kell bizonyítania minden tényállási elemre kiterjedően.
- [47] 1.3. A Btk. 337. § (2) bekezdése tehát a büntetőjogi dogmatika alapján sem alkalmazható általánosságban a közéleti viták tartalmára. A közhatalom gyakorlóinak intézkedései kritika tárgyává tehető, bírálhatók. A Btk. szabálya a tiltott közlést a védekezés eredményességét akadályozni vagy megghiúsítani képes (valótlán) információk körére szűkíti, különleges jogrend idején. Ugyanez következik az Alaptörvény rendelkezéseiből is.
- [48] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével –

felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Különleges jogrend idején az erre okot adó helyzetek elleni védekezés az Alaptörvényen alapul. Nem lehet megállapítani ezért, hogy szükségtelen lenne az olyan közlések elhárítása, amelyek ezt a védekezést akadályozni vagy megghiúsítani képesek. A Btk. vizsgált szabálya valamennyi különleges jogrendre vonatkozik, nemcsak a veszélyhelyzetre. A Btk. 337. § (2) bekezdése a módosítására okot adó járvánnyal kapcsolatos valamennyi, közzétett tényállításra általánosságban nem terjed ki. Sőt nem terjed ki olyan tényállításokra sem, amelyek a közlés időpontjában vitatottak vagy akár a közlést követően derül fény valótlanságukra, abban az esetben, ha a tényállítás valótlanága az elkövető számára nem ismert, mert ilyenkor magatartása tényállásszerűsége hiányos.

- [49] A tiltás tehát csak a tudottan valótlan (vagy elferdített) tényállításokra vonatkozik, kritikus véleményekre nem. Kiforrott joggyakorlat van arra vonatkozóan, hogy ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani. A kritika, a bírálathoz szabadságát a polgári ügyekben eljáró bíróságok is szélesen értelmezik. A BH1993.89. és a BH2001.468. értelmében a véleménynyilvánítás tartalmában nem jogsértő, ha nem foglal magában valótlanosságot.
- [50] A tények és az értékítéletet hordozó vélemények elválasztása olykor igen nehéz. E körben az Alkotmánybíróság a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatában kifejtette, hogy a tényállításokkal szemben az értékítéletek közös sajátossága, hogy igazságtartalmuk nem ellenőrizhető és nem igazolható. Az értékítéletekkel szemben a tényállítások mindig olyan konkrétumokat tartalmaznak, amelyek valósága bizonyítás útján igazolható, ellenőrizhető. Így a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valóban bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamiságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők. Az értékítéletek és a tényállítások közötti különbségtétel a közügyeket nem érintő vélemények minősítésekor is döntő jelentőségű. E minősítés határozza meg ugyanis az adott véleménnyel szemben megengedhető tolerancia határait. Míg az értékítéletet megjelenítő vélemények nagyobb toleranciát követelnek, addig a tényeket állító, avagy híresztelő kifejezések esetében fokozottabb gondosság követelhető meg. Az értékítéletek és a tényállítások eltérő megítélése tehát korrelál a közügyeket vitató és az egyéb ügyeket érintő szövegek tekintetében (lásd: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]).
- [51] E körben azonban azt is kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy „a közügyek vitatását érintő véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket jelentő büntetőjogi törvényi tényállásokat megszorítóan szükséges értelmezni. Ellenkező esetben a közügyeket vitató szöveg kriminalizálása az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált alapjog szabad érvényesülése ellen hatna. Mindebből következően a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállásában írt »tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ« fordulatait kizárólag az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel összhangban lehet értelmezni.” (13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [42]) Bizonyos mértékben a hamis tényállítások is élvezhetnek védelmet, ez elsősorban a híresztelések kapcsán merült fel. A közéleti vita szabadsága szükségessé tette, hogy – bizonyos feltételekkel – a bizonyítatlan állítások közlői is mentesüljenek a felelősség alól. Amennyiben a sajtó eljárása megfelelő, jóhiszemű („felelős”), a véleményszabadság jogával nem visszaélő volt, vagy ha a közlőnek méltányolható okból nem volt módja ellenőrizni az információ valóságtartalmát, a magyar jogrendszer biztosít a számára némi védelmet.
- [52] A Btk. 337. § (2) bekezdése célja szerint nem a közéleti vitákra tartalmaz korlátozást. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát a sajtó szabadságához, sokszínűségéhez, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz köti. Ehhez a hamis közlés önmagában nem járul hozzá, noha annak a cáfolata már igen. A Btk. 337. § (2) bekezdése önmagában az olyan véleménynek a hangoztatását sem tiltja, amely a különleges jogrend vagy a hozott intézkedések mikénti megítéléséről szól. A közbeszédben szabadon kifejezhető állásfoglalás azokról a panaszban felvetett kérdésekről, hogy milyen vita dül a szakértők és laikusok között, egyes intézkedések indokoltak-e, vagy milyen tényekről kell értesíteni a lakosságot. A Btk. 337. § (2) bekezdése nem önmagában ezt, hanem az olyan tartalmú, tudottan hamis (vagy elferdített) tényeken alapuló véleménynyilvánítást tiltja, amely – az elkövetés helyére, idejére és különösen az elkövetés módjára figyelem-

mel – a védekezést akadályozhatja, a hallgatóságra gyakorolt hatásánál fogva. A korlátozást a jelen esetben törvény tartalmazza. A szólás korlátozásának indoka a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, vagyis a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlási rendjéhez.

- [53] A veszély vagy sérelem, amit a jelen ügyben a korlátozás elhárítani igyekeznek, nem pusztán a kommunikációra vonatkozik, hanem a kommunikáció hatására. A Legfőbb Ügyészségnek az ügyészégi jogalkalmazói gyakorlat egysége érdekében 2020. május 25. napján kiadott iránymutatása szerint a Btk. 337. §-ának (2) bekezdésében meghatározott elkövetési magatartás olyan valótlan tény vagy való tény elferdítve állítása, illetve híresztelése, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az iránymutatás szerint ilyen elkövetési magatartás alatt az olyan valótlan, vagy elferdített valós tény állítása vagy híresztelése értendő, amely túlmutat az egyes intézkedések kritikáján, és alkalmas olyan emberi cselekvés, mulasztás, illetve ezzel összefüggő következmény előidézésére, amely a védekezést szolgáló járványügyi intézkedések, illetve más, a járvány terjedésének megakadályozása, káros hatásainak megelőzése vagy elhárítása érdekében előírt rendelkezések ellenében hatnak.
- [54] Nem lehet a fenti körülményekre figyelemmel ezért megállapítani, hogy az új szabály, amelynél az eljárások elindítása jelenleg a nyomozó hatóság és az ügyészség jogértelmezését tükrözi, a véleményszabadságot szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [55] 2. Az indítvány abból indul ki, hogy a Btk. támadott rendelkezései (nyelvtani szempontból) értelmezhetők és alkalmazhatók úgy is, hogy azok kiterjednek a közéleti vitához tartozó esetekre, amikor a cselekmény olyan közlés, amelynél annak a védekezés eredményességét akadályozó vagy megghiúsító volta, módja előre láthatóan nem egyértelmű, hanem kétséges. A panasz szerint „ezen büntetőjogi tényállás továbbá azt a veszélyt is hordozza, hogy a terhelt az »utólagos okosság« áldozatává válik, azaz most büntetőeljárás alá vonják, és az eljárás eltelte alatt valóban kiderül, hogy nem volt igaza”. A panasz feltételezi, hogy az a személy is eljárás alá vonható, akinek tévedése menthető.
- [56] Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítani a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el.
- [57] A vizsgált tényállás szövege – a kifejtettek szerint – erre, az indítványban megfogalmazott aggályra nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre. A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlanágának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlanágának van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalomkörbe nyilvánvalóan nem tartoznak bele a „vitatott” tények, másfelől a büntetőeljárás során – az ártatlanság vélelméből következően – kizárólag a kétséget kizáróan bizonyított tények értékelhetők a terhelt terhére.
- [58] A bűncselekmény elkövetésekor a szubjektív értelemben vett valótlanágának, azaz annak is jelentősége van, hogy az elkövető maga tudomással bír-e a valótlanágról. Ezt a büntetőjog a bűnösség keretein belül vizsgálja. Azért, mert szándékos bűncselekményről van szó, kizárólag abban az esetben állapítható meg a büntetőjogi felelősség, ha az elkövető bizonyítottan tisztában volt a tényközlés valótlanágával (elferdítettségével). A büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából az elkövetőnek a cselekménye időpontjában fennálló tudattartalmának van jelentősége. Az elkövetés idején vitatott (ami azt jelenti, hogy az elkövető által sem annak valótlanága, sem a való volta akkor még nem ismert), és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.
- [59] A Btk. 337. § (2) bekezdése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggályok nem megalapozottak. A Btk. új tényállása csak az abban foglalt szándékos maga-

tartásokat rendeli büntetni és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatásra. Ehhez a hamis állítások terjesztése általában nem tartozik hozzá, mert az csak a cáfolatával együtt járulhat hozzá a demokratikus közvélemény alakításához.

- [60] Összefoglalva: a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztés a közlések szűk körére vonatkozik: a tudotlan hamis vagy elferdített tények nagy nyilvánosság felé közvetítését tiltja, de csak akkor, ha az különleges jogrend idején, legalább a védekezés akadályozására alkalmas módon történik, így az nem terjed ki a demokratikus közvélemény alakításához szükséges szabad tájékoztatásra.
- [61] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [62] 3. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében, az Abtv. 46. § (3) bekezdésében írtak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényállás és az Alaptörvény IX. cikke (1) bekezdésével összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.
- [63] Eszerint a Btk. 337. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a szándékos bűncselekmény csak az olyan tényközlésre terjed ki, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy az hamis vagy amelyet maga torzított el és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas. Az elkövetés idején vitatott és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.
- [64] 4. Az Alkotmánybíróság az ügy jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. június 16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [65] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal, ezért a határozat elfogadását a szavazatommal nem támogattam.
- [66] 1. Az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben nem értettem egyet az indítvány érdemi vizsgálatával, mert álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt befogadási feltételek az adott ügyben nem álltak fenn. A jelen határozat az – ugyancsak az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított – indítvány befogadhatóságának a vizsgálata keretében az érintettség vizsgálatát az Abh.-ban alkalmazott szempontok szerint, azokra kifejezett utalással végzi el. Megállapítása szerint „[a] jelen esetben az alkotmányjogi panasz benyújtásakor az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek – hasonlóan, mint az Abh.-ban – teljesültek” (Indokolás [35]).
- [67] Az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben kifejtett álláspontomat a jelen ügy vonatkozásában is fenntartva, az indítvány befogadását nem támogattam, mert úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az érintettség hiánya miatt történő – visszautasításnak lett volna helye.
- [68] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróságnak ezen típusú eljárásokban szem előtt kell tartania, hogy „[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]} Ezért „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változattól” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán, az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint, tehát az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [69] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az aktuális érintettség követelménye pedig azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [70] Mindezen feltételek kellően körültekintő értékelése eredményeként az Alkotmánybíróságnak megítélésem szerint a jelen indítvány kapcsán is arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége nem áll fenn.
- [71] Szükségesnek tartom ezen felül az érintettséggel összefüggésben kiemelni azt is, hogy a jelen indítvány még az Abh.-ban kifejtett szempontok alapján sem állja ki a befogadhatóság próbáját. Az Abh. alapjául szolgált indítvány ugyanis részletesen bemutatta, hogy „az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak.” (Abh., Indokolás [36]) Utalt az indítvány arra, hogy „az indítványozó [...] jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk” (Abh., Indokolás [44]). Minderre figyelemmel állapította meg az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Abtv. 26. § (2) bekezdésével összefüggésben megkövetelt személyes, közvetlen és kivételes érintettség feltételeinek a teljesülését, amely az érdemi vizsgálat szükségessége mellett szólt.
- [72] Mindehhez képest a jelen határozat az Alkotmánybíróság gyakorlatából következő, és az Abh.-ban is kifejtett szempontok vizsgálatát az érintettség vonatkozásában egyfajta általános jelleggel, az indítványozó személyéből fakadó egyedi sajátosságoktól elszakadva, azokat az értékelés során figyelmen kívül hagyva, kizárólag az új jogszabályszöveg értékelése alapján végezte el. A vizsgálat ezen belső ellentmondása megítélésem szerint szintén ki kellett volna, hogy zárja az érintettség megállapítását.

- [73] 2. A rendelkező rész 1. pontjában szereplő alkotmányos követelmény kapcsán rá kívánok mutatni továbbá arra is, hogy annak megállapítására a rémhírterjesztés Btk. 337. § (1) bekezdésében rögzített tényállásra figyelemmel nem volt szükség. Úgy vélem ugyanis, hogy a kiforrott büntetőjogi dogmatika segítségével, nagy biztonsággal és helyesen értelmezhetők a tényállás azon elemei, amelyek értelmezéséhez az alkotmányos követelmény támpontot kíván adni. Egyetértek ezért az igazságügyi miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában írtakkal. Ezek értelmében a különleges jogrend meghatározása szerepel az Alaptörvényben, a különleges jogrenden belül a veszélyhelyzet kihirdetéséről külön jogszabály rendelkezett, amellyel behatárolhatóvá vált, hogy a védekezés kifejtésére milyen körben kerülhet sor. A védekezés eredményességéhez kötődően az akadályozás és a megghiúsítás a büntetőjogban ismert magatartások, azok értelmezésével kapcsolatban kialakult joggyakorlat áll rendelkezésre. Utalt továbbá az igazságügyi miniszter arra is, hogy ezek az elkövetési magatartások szerepelnek a hatósági eljárás megzavarása tényállásában (Btk. 279. §). Egyéb tényállási elemek pedig nem különböznek a rémhírterjesztés alapesetétől [Btk. 337. § (1) bekezdés].
- [74] Magam is úgy vélem, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése szerinti tényállásnak az alkotmányos követelmény által értelmezett elemei megjelennek a Btk. 337. § (1) bekezdésében foglalt tényállás elemei között is, ezért azok értelmezése a kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlatra figyelemmel az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban elvégezhető. A Btk. 337. § (2) bekezdésének egyéb, a jogszabályhely (1) bekezdéséhez képest eltérő tényállási elemeit ugyanakkor az alkotmányos követelmény csupán megismétli, de értelmezését nem végzi el, így az Alaptörvénynek megfelelő alkalmazásuk érdekében nem nyújt iránymutatást a joggyakorlat számára. Minderre tekintettel az alkotmányos követelmény megfogalmazását ebben a formában – a befogadhatóság vizsgálatától függetlenül is – szükségtelennek tartottam.

Budapest, 2020. június 16.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/699/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 163. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2020. (VII. 8.) AB HATÁROZATA

a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll-indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Országgyűlési képviselők az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal semmisítse meg a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-át.
- [2] Az R. 1. §-a meghatározott, közvetve vagy közvetlenül médiatartalom-szolgáltatókat érintő összefonódást a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 24/A. §-a alapján nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített. Ennek következménye, hogy az összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalnak nem kell bejelenteni, amiből pedig az következik, hogy a Médiatanács nem vesz részt szakhatóságként az eljárásban, és így nem vizsgálható, hogy a független véleményforrások összefonódás utáni szintje is biztosítja-e a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán [a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 171. § (2) bekezdés].
- [3] Az indítványozók álláspontja szerint az R. sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseit, XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, valamint 15. cikk (4) bekezdését.
- [4] 1.1. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az Mttv. 171. §-ában rögzített szakhatósági eljárás a sajtószabadságnak az Alaptörvényre visszavezethető garanciája. Ez a garancia jelen ügyben azért nem érvényesült, mert az R. – élve a Tpv. 24/A. §-ában rögzített lehetőséggel – nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítette az összefonódást. A szakhatósági eljárás elmaradása ennek következtében sértette a média sokszínűségét, így az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében rögzített, a sajtó sokszínűségére vonatkozó rendelkezést.

- [5] Az indítványozók álláspontja szerint, ha jogszabály egy alkotmányos garanciát megvon, akkor ezt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel csak abban az esetben teheti meg, ha a korlátozásnak van legitim célja, az szükséges és arányos. Az indítvány tartalmazta, hogy a jogalkotó semmilyen, az Mttv.-ben rögzített egyenértékű garanciát nem tartalmazott a médiapluralizmus fenntartása érdekében, továbbá nem igazolható a garancia megvonásának szükségessége vagy arányossága sem.
- [6] 1.2. Az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetést tiltó cikkének sérelmét abban látták, hogy az R. egy meghatározott összefonódásban részes jogalanyokat mentesít a szakhatósági eljárás lefolytatása alól; más, hasonló helyzetben lévő jogalanyok ezért hátrányt szenvednek el. Mindez egy alapvető joggal (a sajtószabadsággal) összefüggő diszkriminációt eredményez, az Alaptörvény XV. cikkével ellentétesen.
- [7] 1.3. Az indítvány hivatkozott arra is, hogy a Tpvt. 24/A. §-a csak közérdekből teszi lehetővé a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítést, és maga az R. semmilyen módon, a kapcsolódó hivatalos kommunikáció pedig csak érintőlegesen utalt arra, hogy az összevonás milyen közérdeket szolgál.
- [8] Az indítványozók szerint az ott megjelölt közérdek (a *print* és nyomtatott médiakultúra megmentése és a helyi, különösen a megyei nyilvánosság fórumainak hosszú távú megmaradása) nem állja meg a helyét, mert egyes, az összevonásban részt vevő médiatartalom-szolgáltatók egyáltalán nem adnak ki nyomtatott sajtóterméket. Hasonlóan tévesnek találták, hogy e szolgáltatók megmentésre szorulnának, hiszen nettó árbevételük jelentősen növekedett.
- [9] Mivel tehát a Tpvt. 24/A. § alapján – közérdek hiányában – nem lehetett volna nemzetstratégiai jelentőségűvé minősíteni az összevonást, az R. megsértette az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, amely szerint a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes.
- [10] 2. Az indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megkereste a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsát (a továbbiakban: Médiatanács), a Gazdasági Versenyhivatalt (a továbbiakban: GVH) és az igazságügyi minisztert.
- [11] 2.1. A Médiatanácsnak címzett megkeresésben az Alkotmánybíróság azt a kérdést tette fel, hogy a Médiatanács szakhatósággként milyen szempontokat vizsgál annak megállapítása érdekében, hogy az összefonódás sérti-e a médiapiaci pluralizmusát, valamint, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás esetén milyen garanciák szolgálhatják a média sokszínűségének a fenntartását.
- [12] Válaszában a Médiatanács kitért arra, hogy a médiapluralizmus, a vélemények sokszínűségének követelményét több garancia is szolgálja, amelyek összességében hivatottak a demokratikus közvéleményhez szükséges szabad tájékoztatás feltételeit biztosítani. Rámutatott, hogy a sokszínű tájékoztatás jogának érvényesülését nem egyetlen jogintézmény vagy hatósági eljárás biztosítja, hanem számos garanciális szabály együttesen, amelyek egymás mellett, párhuzamosan érvényesülnek. A Médiatanács álláspontja szerint a médiapiacra összefüggő szakhatósági eljárás semmiképpen sem tekinthető az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése kizárólagos védelmét szolgáló garanciának, mivel csak rendkívül speciális esetekben kerülhet sor a szakhatósági eljárás lefolytatására. Rögzítette, hogy a médiaszabályozás az egyes médiatartalom típusok véleménybefolyásolási erejére tekintettel elsődlegesen a médiaszolgáltatások vonatkozásában tartalmaznak korlátozásokat a médiapluralizmus és a sokszínű tájékoztatás jogának biztosítása érdekében.
- [13] A Médiatanács megkeresésre adott válasza a pluralizmus garanciái közé sorolta a médiatartalomra vonatkozó előírásokat, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi, valamint közszolgálati előírásokat, továbbá a jelentős véleményformáló erővel rendelkező mediaszolgáltatásokra vonatkozó műsortartalmi előírásokat. Ezen előírások közé tartozik a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésének szabályozása, a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályok, az analóg lineáris rádiós műsort szolgáltatás mediaszolgáltatójára vonatkozó speciális szabályok, a sokszínűség szempontjainak érvényesítése a műsorterjesztés során, valamint a médiapiaci sokszínűség védelmét biztosító hatóság hatáskörök.
- [14] A válasz kitért arra, hogy a médiapiaci összefonódások esetén lefolytatott szakhatósági eljárásra akkor kerül sor, ha legalább két érintett vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Szakhatósági eljárás megindítására csak az Mttv. 171. §-a szerinti konjunktív feltételek

teljesülése esetén van lehetőség; ami alól kivételt képez, ha a Tptv. 24/A. §-a alapján – a minősített közérdekre tekintettel – nem kell az összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalnak bejelenteni. A Médiatanács álláspontja szerint ez a kivételes szabály nem a médiapluralizmus csorbítására irányul, mivel nem a szakhatósági eljárás, hanem a Gazdasági Versenyhivatal eljárása alól teremt kivételt. Ilyen esetben a fúzió törvény alapján esik kívül a versenyjog és a médiaigazgatás területén.

- [15] A Médiatanács előadta, hogy az egyes fúziók sokfélesége miatt a szakhatósági eljárásban alkalmazott szempontok egységes módszertanának kialakítására nem kerülhetett sor; figyelembe veszik a műsorválaszték várható változását, a fúzióval érintett médiatartalmi piaci szegmenst, a tartalomkínálatra gyakorolt várható hatást, a véleménybefolyásolási képesség várható mértékét stb.
- [16] A Médiatanács következtetése, hogy a szakhatósági eljárás lefolytatásának hiányában is más garanciák hatékonyan tudják érvényesíteni az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését.
- [17] 2.2. A Gazdasági Versenyhivatalnak címzett megkeresésében az Alkotmánybíróság arra kérdezett rá, hogy milyen okok felelhetnek meg a Tptv. 24/A. §-ában rögzített közérdek követelményének, illetve hogy a vállalkozások nemzetstratégiai jelentőségű összefonódása esetében a közérdek hogyan igazolható.
- [18] Válaszában a Gazdasági Versenyhivatal kiemelte, hogy léteznek olyan közérdekek, amelyek igazolhatják az összefonódás-ellenőrzés alóli *ex ante* mentesítést. A versenyjog alapvető célja a verseny védelme, ezt azonban a gazdaságpolitika különböző célkitűzései alkotmányosan felülírhatják.
- [19] Azt, hogy egy összefonódás közérdekű-e, a következő szempontok alapján látta a válasz megítélhetőnek: (1) maguk az összefonódásban részes felek a fúzióiknak milyen közérdeket tulajdonítanak, (2) a Kormány a Tptv. 24/A. §-ra kiadott kormányrendeletben milyen közérdekre hivatkozott, (3) más európai uniós tagállamokban a közérdek miképp kerül figyelembevételre az összefonódás ellenőrzési eljárásokban. Hangsúlyozza, hogy azok a tagállamok, amelyekben létezik a „közérdek” mint a fúziókontroll egyik szempontja, nem tettek közzé a közérdek értelmezésére vonatkozó iránymutatást. Ebből következően a közérdekre hivatkozó (Kormány, miniszter) mérlegelési jogkörébe tartozó döntésre tartozik a kérdés eldöntése.
- [20] Az indítvánnyal kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal kifejtette, hogy a Tptv. 24/A. §-a nem a médiapluralizmus korlátozására irányul, hanem olyan, versenyjogi eszközökkel nem kezelhető közérdek érvényesülését segíti elő, amely a mindenkori gazdasági kormányzat feladata és kötelezettsége. Álláspontja szerint a szabályozás nem vet fel alkotmányossági kérdést, mivel „elsődleges célja a verseny szempontjait biztosítani hivatott tulajdonjog korlátozást magába rejtő eljárás alóli mentesítés”.
- [21] Összességében a Gazdasági Versenyhivatal arra következtetett, hogy az R. és a sajtószabadság intézményi oldalának kapcsolata távoli, járulékos és nem közvetlen, amely miatt alacsony fokú közérdek igazolás mellett is alkotmányos.
- [22] 2.3. Az igazságügyi miniszter válaszlevelében arra mutatott rá, hogy a közérdek fogalma nem statikus, hanem értékválasztások eredményeképp folyamatosan változik, így annak megállapítása a mindenkori jogalkotó hatásköre. Ebből kifolyólag a miniszter arra következtet, hogy „a Tptv. 24/A. §-a szerint a társadalom erőforrásainak hatékony felhasználásához fűződő közérdek megállapításának jogosultsága és – egyben – kötelezettsége a Kormány kompetenciájába tartozik, így az a gazdaságpolitika kialakításán belül meghatározhatja, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart stratégiai jelentőségűnek”.
- [23] A miniszteri válasz szerint a Kormány a gazdaságpolitikai döntései feletti felelősséget az alkotmányos szervekkel sem oszthatja meg; az ilyen döntések ellenőrzése nem eredményezheti a Kormány hatáskörének teljes vagy részleges megvonását.
- [24] Az igazságügyi miniszter kitért a médiapiac átrendeződésére is: a médiapluralizmusnál figyelembe kell venni azt is, hogy az online hírportálok és közösségi témákat megvitató egyéb felületek egyre nagyobb szerepet töltenek be a közvélemény tájékoztatásában.

II.

- [25] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

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

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

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

[26] 2. Az R. támadott rendelkezése:

„A Kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató Zártkörű Részvénytársaság (székhely: 1149 Budapest, Angol utca 65-69., cégjegyzékszám: 01-10-045204), a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1097 Budapest, Könyves Kálmán körút 12-14., cégjegyzékszám: 01-09-168017), a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1072 Budapest, Klauzál utca 30., cégjegyzékszám: 01-09-189828), valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság (székhely: 1062 Budapest, Andrássy út 59., cégjegyzékszám: 01-10-048787) feletti irányítás Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (székhely: 8623 Balatonföldvár, Bethlen Gábor utca 9., nyilvántartási szám: 14-01-0003400) általi megszerzésével megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.”

III.

[27] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az indítvány az arra jogosultaktól érkezett, azt ugyanis a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több mint egynegyede: ötvenegy képviselő nyújtotta be. Az indítvány utólagos absztrakt normakontrollra (az R. alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére) irányul és az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének részben eleget tesz.

IV.

[28] Az indítvány nem megalapozott.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy van-e az R. 1. §-ának normatív tartalma, és amennyiben nincs, érinti-e ez az alkotmányossági vizsgálatot.

[30] A normatív és egyedi rendelkezések elhatárolására irányadó szempont, hogy a rendelkezés alanyi köre zárt vagy nyitott, azaz egyértelműen meghatározható-e, hogy a rendelkezés kire vonatkozik. Az Alaptörvény hatálya alatt ezt a kérdést vizsgálta a 36/2015. (XII. 16.) AB határozat, amely az állami tulajdonú földek értékesítésével kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket elemezte. A korábbi Alkotmány hatálya alatt ugyanakkor a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat nem tekintette kizárólagos szempontnak az alanyi kör nyitottságát, és a Kormány felsőoktatási keretszámokról szóló döntését egyedi aktusnak minősítette. E döntésében az Alkotmánybíróság kimondta: „A Kormánynak az a határozata, amellyel dönt a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretéről, nem tekinthető a Jat. [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény] 46. § (1) bekezdése szerinti (normatív) határozatnak. A felsőoktatási intézmények nem tartoznak a Kormány által irányított szervek közé, és az állami támogatás szakonkénti megállapítása nem tekinthető a Kormány feladatkörébe tartozó tervnek sem. Önmagában az, hogy a Kormány államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatának alanyi köre nyitott (a határozat nem rendelkezik arról, hogy a támogatást mely intézmények vehetik igénybe), nem jelenti azt, hogy az ilyen határozat a Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti határozatnak minősülne. Jelentős körülmény továbbá az is, hogy a Kormány az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatait nem a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján, hanem a [felsőoktatási törvény] alapján hozta”.

- [31] Jelen esetben az R. a jogszabályban nevesített médiapiaci szereplők egy konkrét összefonódását nevesítette nemzetstratégiai jelentőségűnek. A címzettek és a tárgy egyedi megjelöléséből az következik, hogy az R. 1. §-a egyedi rendelkezés.
- [32] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már foglalkozott egyedi rendelkezések vizsgálhatóságával. Az Alkotmánybíróság több ügyben azt mondta ki, hogy – utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében – az Alkotmánybíróság „hatályos normatív tartalommal bíró rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja felül” (3012/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [14]), más ügyekben az Alkotmánybíróság nem látta az alkotmányossági vizsgálat akadályának a rendelkezések normativitásának hiányát. A 36/2017. (XII. 29.) AB határozat észrevételezte, hogy az egyház bejegyzése „formáját tekintve normatív aktus, bár tartalmilag egyedi döntést hordoz” (Indokolás [58]), a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesét elmozdító törvényi rendelkezés normativitására ugyan nem tért ki a 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, de az egyértelműen egyedi rendelkezést az Alkotmánybíróság tartalmi alkotmányossági és nem jogforrástani szempontból döntötte el.
- [33] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából megállapítható, hogy önmagában nem eredményez alaptörvényellenességet a jogszabály normativitásának a hiánya. Az egyedi rendelkezést tartalmazó jogszabály pusztán emiatt nem sérti az Alaptörvényt, de nem is kerülheti ki az alkotmányossági vizsgálatot: az Alkotmánybíróságnak megfelelő indítvány alapján vizsgálnia kell, hogy tartalmát tekintve sérti-e az Alaptörvény valamely rendelkezését. A korábbi Alkotmány hatálya alatti példaként hozhatóak fel azok az esetek, amikor jogszabályi úton szüntettek meg hivatali megbízásokat [7/2004. (III. 24.) AB határozat; 5/2007. (II. 27.) AB határozat; 183/2010. (X. 28.) AB határozat] vagy amikor az egyedi rendelkezés a bírói utat vonta el [42/2008. (IV. 17.) AB határozat].
- [34] Mindezekre tekintettel jelen esetben is az Alkotmánybíróság az R. 1. §-át érdemben vizsgálta.
- [35] 2. Az indítványozók nem tértek ki arra, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését miért sértené az R.; az indítvány a sajtószabadság intézményi garanciáját elemzi, a véleménynyilvánítás jogának alanyi oldalát nem. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére irányuló indítványt érdemben nem vizsgálta.
- [36] Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e az R. az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését amiatt, hogy az összefonódásról a Médiatanács nem adott szakhatósági állásfoglalást.
- [37] Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit”. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése a sajtószabadságot a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás garanciájának tekinti. Ez a tájékoztatás a „demokratikus közvélemény” információs érdekét szolgálja: azt, hogy a közvélemény a számára releváns tényekről, eseményekről adatot, tájékoztatást, illetve ezzel összefüggő véleményt kapjon. E rendelkezésből is kitűnik, hogy a sajtó szabadságának érvényesülése állami feladat is annyiban, hogy a jogszabályi környezetet úgy kell kialakítani, hogy a demokratikus közvélemény kialakulásának, a szabad tájékoztatásnak a feltételei adottak legyenek.
- [38] Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában összegezte és megerősítette azt a gyakorlatát, „mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a véleményszabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes.” (Indokolás [23]) Ez a határozat arra is rámutatott, hogy „[a] sajtószabadság – amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát – a szólásszabadság intézménye. A sajtó ugyanis – tevékenységének egyre összetettebb és szerteágazóbb jellege mellett is – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze. A szólásszabadság kitüntetett jellege e tekintetben a sajtószabadságra is vonatkozik, és vonatkozik rá a szabadság kettős igazolása is: a sajtószabadság jelentőségét a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően a sajtószabadság elismerése mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításáról is rendelkezik.” (Indokolás [40])
- [39] A médiapluralizmus olyan érték, amelynek fenntartása az állam alkotmányos kötelezettsége. A sokszínűség fenntartása érdekében a jogrendszernek intézményi garanciákat kell tartalmaznia, arra viszont a jogalkotónak széles mérlegelési jogköre van, hogy milyen biztosítékait teremti meg a médiapluralizmusnak.
- [40] Az Alkotmánybíróság jelen határozatában megerősíti a korábbi Alkotmány hatálya alatt kialakított, az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban összegzett gyakorlatát, amely különbséget tett külső és belső pluralizmus között. Az előbbi arra vonatkozik, hogy általában a média (a tartalomszolgáltatók összessége) kiegyensúlyozott,

valóság-hű képet ad-e a társadalomban meglévő véleményekről, az utóbbi pedig az egyes médiatartalmak kiegyensúlyozottságára, valóság-hű tartalmára vonatkozik.

- [41] Jelen ügyben az indítvány alapján nem arra kell az Alkotmánybíróságnak választ adnia, hogy a médiatartalom-szolgáltatók összefonódása, és ezáltal a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány létrehozása, a tulajdonosi szerkezet átalakulása a médiapluralizmusra milyen hatást gyakorol, hanem csupán arra, hogy a Médiatechnika szakhatósági állásfoglalásának elmaradása sérti-e az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének intézményi oldalát.
- [42] Utólagos normakontrollra irányuló hatáskörében, az R. alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak azt kell értékelnie, hogy az R. alaptörvény-ellenességét eredményezi-e, hogy az összefonódásra a Tptv. 24/A. §-a alapján, szakhatósági állásfoglalás nélkül került sor. Ennek során azonban óhatatlanul figyelemmel kell lennie a véleménynyilvánítás intézményi kereteit biztosító garanciarendszer egészére. Ezen kérdés megválaszolásánál az Alkotmánybíróságnak nem az a feladata, hogy az elmaradt szakhatósági eljárást pótolja. Ha egy indítvány által felvetett alkotmányossági kérdés megválaszolásához szakhatósági kompetenciákat igénylő ténykérdés előzetes felmérése és vizsgálata lenne szükséges, azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján a megfelelő, hatáskörrel és szakmai feltételekkel bíró szerv megkeresésével beszerezheti. A jelen indítvány azonban nem vetette fel a médiapluralizmus sérelmének tényszerű vizsgálata szükségességét, ezért a médiapiacra jelenlevő, egymással versengő médiavállalkozások nézőpontjainak vizsgálatára sem volt szükség.
- [43] 3. Kétségtelen, hogy az Mttv. 171. § (2) bekezdésében rögzített szakhatósági állásfoglalás előírása az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének érvényesülését szolgálja: észszerű mérlegelés alapján megállapítható, hogy azért követeli meg törvény a Médiatechnika bevonását a fúziókontroll eljárásába, hogy ezáltal a médiapiacot felügyelő hatóság véleménye is megjelenjen az összefonódások során. Ugyanakkor az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége (a médiapluralizmus fenntartása) nem azonosítható egy törvényi garancia (szakhatósági állásfoglalás) érvényesülésével. A kettő cél-eszköz viszonyban áll, és az alkotmánybírósági kontroll csupán a célra terjedhet ki.
- [44] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Mttv. 171. §-ában foglalt eljárás elmaradásával az R. nem az indítvány állítása szerinti alkotmányos garanciát, hanem egy törvényi garanciát emelt ki az összefonódási eljárásból. Az Alkotmánybíróság által bekért állásfoglalásokból egyértelműen megállapítható, hogy a sajtó sokszínűségét ezen kívül számos eljárás, intézményi és jogszabályi garancia hivatott védelmezni.
- [45] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a Médiatechnika is kifejtette, hogy a fúziós eljárásokban történő szakhatósági közreműködés nem tekinthető az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdését kizárólagos védelmét szolgáló garanciának, mivel annak alkalmazására csak speciális esetekben kerülhet sor. A Médiatechnika utalt arra is, hogy a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) valamint az Mttv. a plurális médiarendszer, továbbá a vélemények sokszínűségének hatékony védelmét több pilléren alapuló közjogi intézményrendszerrel biztosítja.
- [46] Kifejtette, hogy a médiapluralizmus, a vélemények sokszínűségének követelményét több garancia is szolgálja, amelyek összességében hivatottak a demokratikus közvéleményhez szükséges szabad tájékoztatás feltételeit biztosítani. Ezen garanciális szabályok együttesen, egymás mellett, párhuzamosan érvényesülnek. A Médiatechnika a pluralizmus garanciái közé sorolta a médiatartalomra vonatkozó előírásokat, a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a sokszínű tájékoztatást szolgáló általános médiatartalmi, valamint közszolgálati előírásokat, továbbá a jelentős véleményformáló erővel rendelkező mediaszolgáltatásokra vonatkozó műsortartalmi előírásokat. Ezen előírások közé tartozik a médiatartalom-szolgáltatók piacra lépésének szabályozása, a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó szabályok, az analóg lineáris rádiós műsorterjesztés médiaszolgáltatójára vonatkozó speciális szabályok, a sokszínűség szempontjainak érvényesítése a műsorterjesztés során, valamint a médiapiaci sokszínűség védelmét biztosító hatósági hatáskörök. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének tartalmát az Smtv. 13. §-a és az Mttv. 12. § (1)–(2) bekezdései együttesen határozzák meg. Ennek értelmében a médiatartalmaknak a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről kiegyensúlyozottan kell tájékoztatást adniuk.
- [47] Az Smtv. 17. §-a a demokratikus közvélemény számára előírt tilalmakon keresztül a polgárok szabad tájékoztatáshoz fűződő jogait is védi, azáltal, hogy bizonyos korlátokat határoz meg a közösségek ellen megfogalmazott vélemények vonatkozásában. A Mttv. 83. §-a határozza meg a közszolgálati mediaszolgáltatás tartalomszolgáltatásával szembeni elvárásokat, a közszolgálati mediaszolgáltatás főbb feladatait. Az Mttv. 83. §-ában rögzített célok közül kiemelendők a demokratikus nyilvánosságot szolgáló kötelezettségek (belső pluralizmus, sokszínű

műsorkínálat, eltérő vélemények bemutatása). Az Mttv. 66. §-a szerinti közösségi médiaszolgáltatás típus szabályozási célja az, hogy a sokszínűség védelme, illetve a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése érdekében az állami tulajdonban álló közszolgálati médiaszolgáltatók mellett más médiaszolgáltatók is közreműködhetnek a közszolgálati feladatok megvalósításában és közszolgálati célú médiatartalmak előállításában. Az Mttv. a piaci koncentráció megelőzése és a sokszínűség megőrzése érdekében meghatározott kötelezettségeket ír elő a törvényben meghatározott mértékű közönségarányt elérő médiaszolgáltató számára. Ezen kötelezettségek közül kiemelendő a hírműsorszám készítésére vonatkozó előírás, amely szintén a sokszínű tájékoztatás jogának érvényesülését szolgálja. Az Mttv. 72–77. §-ai szerinti kötelezettségek alkotmányos célja a műsorterjesztő műsorkínálata sokszínűségének, plurális jellegének megőrzése.

- [48] Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) alapján Magyarországon is érvényesülnie kell a tájékozódás szabadságának, a vélemények sokszínűségének és a médiapluralizmusnak. Az Irányelv (8) preambulum bekezdése alapján a tagállamoknak minden olyan magatartást meg kell előzniük, amely „káros lehet a televíziós adások áramlásának és kereskedelmének szabadságára, vagy amely elősegítheti erőfölény kialakulását, amely viszont a televízió közvetített információ és az egész tájékoztatási szektor pluralizmusának és szabadságának korlátozásához vezetne”. A (94) preambulum bekezdés alapján „[a] tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket és különösen a hatáskörrel rendelkező független szabályozó szerveik formáját, annak érdekében, hogy az ezen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tevékenységüket részrehajlástól mentesen és átlátható módon végezhessék. Konkrétabban, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kell járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.” Az Irányelv II. fejezet 3. cikke értelmében „a tagállamok biztosítják a más tagállamokból származó audiovizuális médiaszolgáltatások vételének szabadságát”. Az, hogy a Magyarországon vehető médiaszolgáltatások összességét tekintve a sokszínűség biztosítva legyen, a Kormány felelőssége, amely az erre vonatkozó mérlegelését – többek között – nemzetstratégiai jelentőségűvé való minősítés során is elvégezheti, különös tekintettel az Irányelv (19) preambulum bekezdésében lefektetett elvi tételre, amelynek értelmében „a tagállamokban a kulturális fejlődés függetlensége és az Unióban a kulturális sokszínűség változatlanul megmarad.” Másrészt az Irányelv számos különös szabálya garantálja a sajtó sokszínűségét. Így például a III. fejezet 10. cikk (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások vagy műsorszámok tartalma és – televíziós műsorterjesztés esetén – műsorrendje „semmilyen körülmények között nem befolyásolható oly módon, hogy ez hatással legyen a médiaszolgáltató felelősségére és szerkesztői függetlenségére”.
- [49] A sajtó sokszínűségének biztosítása során figyelemmel kell lenni azon változásokra, amelyeket a technológiai fejlődés, illetve a közösségi média elterjedése (pl. az úgynevezett influenszer és *fake news* jelenség) és hatásának felerősödése okoznak. Ezek az újszerű tartalomfogyasztói változások a demokratikus véleményformálást mind pozitívan, mind negatívan befolyásolhatják. A sajtó sokszínűségének Alaptörvényben lefektetett követelménye, valamint az európai uniós követelmények egyaránt kötelezik a magyar Kormányt arra, hogy a negatív következményekkel szemben hatékony eszközökkel lépjen fel.
- [50] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt a következtetést vonta le, hogy a kérdéses összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé történő minősítése miatt egy garanciális elem valóban nem érvényesülhetett. Ezért a következőkben az indítvány keretei között az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kell megválaszolnia, hogy a Kormány által az érintett összefonódás nemzetstratégiai jellegűvé minősítése mögött álló közérdek alkotmányosan indokolja-e a sajtó sokszínűségével kapcsolatos intézvényvédelmi kötelezettség esetleges csökkenését.
- [51] Ahhoz, hogy ezen mérlegelést elvégezhesse, az Alkotmánybíróságnak először meg kellett vizsgálnia, hogy milyen közérdek áll az érintett összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítése mögött. A második lépésben az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az így megállapított közérdek elegendő alkotmányos súllyal bír-e ahhoz, hogy a sajtó sokszínűségének esetleges csökkenését ellensúlyozza. Az alkotmányjogi mérlegelés így lényegében két alkotmányos érték összemérésére irányul: az egyik oldalon a kormányzati minősítést indokoló közérdek, a másikon pedig a sajtó sokszínűségéhez fűződő alkotmányos érdek.
- [52] Az Alkotmánybíróságnak a fentiek, illetve az indítvány alapján vizsgálnia kellett azt a kérdést is, hogy sérti-e az R. az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését amiatt, hogy az nem rögzítette, milyen közérdek támasztja alá az összefonódás nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítését. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése kimondja, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

- [53] A Tpv. 24/A. § értelmében a Kormány közérdekből nyilváníthatja vállalkozások összefonódását nemzetstratégiai jelentőségűnek. A rendelkezés példálózó felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy e tekintetben mi tekinthető közérdeknek: ilyen ok lehet például munkahelyek megőrzése vagy az ellátás biztonsága.
- [54] A nemzetstratégia meghatározása, ahogyan arra az elnevezés is utal, tipikusan kormányzati kérdéskör. A kormányzat, azaz a politikai döntéshozatalban részt vevő szervek feladata annak eldöntése, hogy a társadalom milyen irányba haladjon, hogyan változzon. E döntésük értékválasztáson alapul; a kormányzat az alapján hozza döntéseit, hogy milyen szempontokat, értékeket tart jelentősnek. Mindebből pedig az is következik, hogy különböző kormányzatok – a gazdaságpolitikai megfontolásokra is figyelemmel – különböző nemzetstratégiát alakíthatnak ki, másképp megfogalmazva: az Alaptörvényből nem olvasható ki pusztán egyféle nemzetstratégia helyessége. Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel osztja az igazságügyi miniszter álláspontját a tekintetben, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű közérdek meghatározása a mindenkor kormányzati szervek hatásköre.
- [55] Ezt alapul véve a Kormány elsősorban politikai felelősséggel tartozik azért, hogy milyen nemzetstratégiát folytat, így azért is, hogy mit tekint olyan közérdeknek, ami nemzetstratégiai jelentőségű. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy a Tpv. 24/A. §-a csak példálózó felsorolást ad a közérdek fogalmára.
- [56] Az Alkotmánybíróság hatásköre az Alaptörvény védelme [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]; ennek keretében pedig vizsgálhatja, sőt – indítvány alapján – köteles vizsgálni, hogy a politikai döntéshozatal az Alaptörvény keretei között maradt-e. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a Tpv. 24/A. §-ában felhatalmazott Kormány helyett nem határozhatja meg, hogy egy adott szabályozás mögött milyen közérdek áll.
- [57] A közérdek fogalmának meghatározásakor az egyedi esetben a kormányzati szerveknek széles mérlegelési lehetősége van. Ennek alkotmányos alapját az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazás képezi, amelynek értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.
- [58] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az R. a Kormány ezen alaptörvénybeli feladatkörében eljárva született meg. Ennek fényében egyértelmű, hogy valamilyen nemzetstratégia helyességének elbírálására, vállalkozások fúziója előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen.
- [59] 4. Az indítványozók szerint az R. semmilyen speciális közérdeket nem nevesít, csupán kijelenti, hogy az érintett „összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti”.
- [60] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozók állításával szemben az R. kifejezetten megnevezi a konkrét közérdeket: az R. az érintett médiacégek összefonódását minősíti közérdeknek. A konkrét közérdek ezen megállapítása egyenesen következik az R. érintett szakaszának nyelvtani értelmezéséből. Nincs ugyanis nyelvi ok arra, hogy az érintett mondat befejező részében az összefonódás szót a normaszöveg megismételje, azt azonban mégis megteszi: a felsorolt vállalkozások „Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány [...] általi megszerzésével megvalósuló összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” A mondat ezen záró része nyelvtanilag értelmes lenne az összefonódás szó első előfordulásának elhagyásával is, például a következő formában: a felsorolt vállalkozások „Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány [...] általi megszerzését közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti”. Mivel az Alaptörvény 28. cikke értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak, az Alkotmánybíróságnak az érintett normaszöveg értelmezésekor a józan ész, a közjó és a gazdaságosság alapján azt kell feltételeznie, hogy az „összefonódás” szó szemantikailag nem feltétlenül szükséges ismétlésének jelentősége van. Ezen jelentés meghatározása az adott norma kontextusában lényegében magától értetődő. Az összefonódás révén létrejött médiavállalkozást a Kormány a közérdek szempontjából inkább megfelelőnek tartja, mintha az adott cégek továbbra is elkülönülten tevékenykednének.
- [61] A fentiekben már kifejtésre került, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak tartalmi minősítése, hogy a Kormány mit tart nemzetstratégiai szempontból közérdeknek, azt csak szélső határesetekben bírálhatja felül, a jelen eset azonban nem tekinthető ilyennek. A vizsgált ügyben lehet észszerű, a médiapiac sajátosságaiból következő indoka annak, hogy egy adott piaci szegmensben koncentráltabb médiatevékenység valósuljon meg. Azaz az összefonódásról mint közérdekről nyilvánvalóan nem állapítható meg az, hogy az valójában nem

közérdek. Ez pedig az Alkotmánybíróság közérdekre vonatkozó vizsgálata szempontjából e vonatkozásban elegendő.

- [62] Még egyértelműbbé válik a közérdek ezen értelmű meghatározása más, nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítést tartalmazó kormányrendeletekkel történő összevetés fényében. A Status Power Invest Korlátolt Felelősségű Társaság 100%-os üzletrészenek az MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megvásárlása nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről szóló 66/2020. (III. 25.) Korm. rendeletben például a következő fordulat található: „az MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság [...] által történő megszerzését az energiaellátás biztonsága érdekében közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” Itt a nyilvánvaló közérdek, „az energiaellátás biztonsága” pontosan abban a mondatbeli pozícióban áll, ahol az R.-ben az első „összefonódás” szerepel, és az is jól látható, hogy nincs feltétlenül szükség az összefonódás szó megkettőzésére, a „megszerzés” önmagában elegendő.
- [63] Más szempontból szolgált szintén erős grammatikai érvet a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékszövetkezeti Befektetési és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről szóló 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet. Ebben az alábbi szöveg szerepel: „összefonódását – tekintettel a munkahelyek megőrzésére, a takarékszövetkezetek integrációjának felgyorsítására, fontos fennálló szerződések fennmaradásának elősegítésére és mindezekon keresztül, elsősorban vidéken, a pénzügyi ellátás biztonságának fokozására – közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.” Itt ugyan kétszer szerepel az „összefonódás” szó, azonban lényegi különbség, hogy – amint azt a kormányrendelet elnevezése mutatja – nincs is szó megszerzésről, hanem valójában és ténylegesen két cég összefonódása, összeolvadása történik meg.
- [64] A fentiekből következik, hogy amennyiben megszerzésről van szó, az „összefonódás” szó megkettőzése önmagában felesleges, ha és amennyiben az megtörténik, méghozzá azon mondatbeli pozícióban, ahol a közérdek megjelölése szokott állni, akkor annak indoka van. A jelen esetben az, hogy maga az összefonódás jelenti a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés mögött álló közérdeket.
- [65] Azaz a mérleg egyik serpenyőjében álló közérdek az érintett médiacégek megszerzés általi összefonódásában, koncentrációjában áll.
- [66] Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének – amely szerint a Kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes – sérelmét állító indítvány alaptalan, hiszen a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés törvényben meghatározott közérdekből történt, így az R. és a Tptv. között kollízió nem áll fenn.
- [67] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően a mérleg másik serpenyőjében elhelyezkedő alkotmányos értéket, a sajtó sokszínűségét vizsgálta meg.
- [68] Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette, álláspontja szerint a sokszínű tájékozódás jogát biztosító garanciális elemek összességükben megfelelően érvényesülnek az adott esetben, függetlenül attól, hogy az R. mentesítette az összefonódást a GVH, s ezáltal az NMHH szakhatósági eljárása alól.
- [69] A sajtószabadság, illetve közelebbről az ennek részét képező az írott és az elektronikus sajtó sokszínűségére vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt „elismerés és védelem” mint az alapjog tárgyi, intézményi oldala a jelen ügyben nincs közvetlenül érintve. A fúziókontroll alóli kivételes mentesítés, és ennek következtében a Médiatanács szakhatósági eljárásának az elmaradása nem érinti a sajtószabadság alapjogának alanyi oldalát sem. Ezen, az alapjog alanyi oldalán álló jogosultságok – a mentesítés esetén és a szakhatósági állásfoglalás hiányában is – továbbra is változatlanul gyakorolhatóak.
- [70] Az alapjog intézményvédelmi, tárgyi oldalon is legfeljebb csak közvetve van érintve a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés következtében, mert a kifogásolt szabályozás közvetlenül csak a fúziókontroll, és nem általában és összességében a médiakontroll teljes törvényes garanciahálózata alól mentesít. Az R. egyetlen, és nem is a leglényegesebb garanciális elem, a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának elmaradását okozza. A médiacégek összefonódása, a gazdasági, illetve versenyjogi értelemben vett fúziója, amelynek létrejötte és engedélyezése terén a Kormánynak gazdaságpolitikai hatásköréből eredően széleskörű jogosítványai vannak, nem jelenti feltétlenül a sajtó sokszínűségének sérelmét. A tulajdonos, akár saját, jól felfogott gazdasági érdekeit szem előtt tartva, dönthet úgy, hogy médiaportfóliójában minél szélesebb fogyasztói igényeket kíván kielégíteni, így teret engedve a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékozódásnak.
- [71] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Tptv. 24/A. §-ába foglalt közérdek egy törvényi feltétel. Annyit követel meg, hogy a Kormány gazdaságpolitikai döntése mögött közérdeknek kell állnia, azaz, hogy a beruházás minősített volta alátámasztható legyen és ekként (kivételesen) mentesíthető legyen a fúziókontroll alól.

A Tpv.-ben szereplő közérdek-fogalom nem közvetlenül a médiapluralizmus alkotmányos, objektív intézményvédelmi rendszeréhez kapcsolódik, hanem a fúziókontroll alóli törvényi mentesítéshez. Amennyiben a sajtó sokszínűségének intézményvédelmi kötelezettsége esetlegesen sérül, e sérelem nem közvetlenül, hanem csak közvetve, a fúziókontroll alóli mentesítés révén valósul meg.

- [72] Az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettség nem jelenti azt, hogy a sajtó sokszínűségét érintő minden változás abszolút tilalom alá esne. A magyar államnak a nem állami aktorok szabad cselekvési körébe tartozó, a sajtó sokszínűségét érintő cselekvéseivel szemben csak akkor merül fel védelmi kötelezettsége, ha a megváltozott körülmények között már nem lennének biztosíthatók „a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei”. Jelen esetben ennek éppen ellenkezője történt. A Kormány úgy ítélte meg, hogy magántulajdonú médiacégeknek egy alapítvány általi megszerzése eredményeképpen létrejött összefonódás közérdek.
- [73] 6. A következőkben az Alkotmánybíróság elvégezte a nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítés mögött álló közérdek és a sajtó sokszínűsége mögött álló alkotmányos értékek konkrét ügyben történő összevetését.
- [74] Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy míg az egyik oldalon megnevezett közérdek, az összefonódás objektív alapon, alkotmányosan igazolható, addig a mérlegelés másik oldalán a sajtó sokszínűségének csak a tárgyi, intézményvédelmi oldalának esetleges és közvetett sérelme áll, ami ráadásul már működő, eddig is folyamatosan a sokszínűséget biztosító kontroll alatt álló médiacégek fúziójához kapcsolódik.
- [75] Az Alkotmánybíróság a fenti értékek összevetése során megállapította, hogy az összefonódásban megnyilvánuló közérdek jelen esetben alkotmányosan erősebb, mint az a rizikó, amit egy intézményvédelmi garanciaelem elmaradása a sajtó sokszínűsége vonatkozásában esetlegesen és közvetett módon okozhat.
- [76] Az Mttv. 171. § (2) bekezdésében szereplő, a sokszínű tájékozódás való jog nem meríti ki az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó alkotmányos fogalmi körét, annak csupán egy részét képezi. Ebből is következik, hogy a Médiatanács Mttv.-ben szabályozott szakhatósági eljárása sem merítheti ki a sokszínű sajtó védelméhez szükséges garanciák egész rendszerét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Smtv. és az Mttv. a médiapluralizmus és a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése céljából számos egyéb intézményt, eszközt, hatáskört és más garanciát tartalmaz. Az R. által elvont hatósági eljárás mindössze egy törvényességi elem az alkotmányos garanciát alkotó normák hálózatában.
- [77] A kormánypolitika meghatározása a kormány feladata és felelőssége, ennek része a gazdaságpolitika meghatározása is. Annak megítélése, hogy egy konkrét beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelten közérdekűnek minősül-e, alapvetően gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, ami elsődlegesen a Kormány politikai felelőssége körébe tartozik. Ezt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül. Az is gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, hogy a Kormány gazdasági okokból, a gazdaságpolitikája keretében mely fúziót mentesít a fúziókontroll alól, ami nem azonosítható a mediakontroll alóli mentesítéssel. Erre mind az EU versenyjogi szabályozása, mind a hazai versenyjogi szabályozás lehetőséget ad. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fúziókontroll alóli mentesítés a gazdasági verseny szabadságának a korlátozása, a gazdasági verseny szabadságának a korlátozását pedig ilyen esetben a gazdaságpolitikai döntés mögött álló közérdek igazolhatja.
- [78] A mérlegelés során az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy a jelen ügyben az indítvány nem alapjogi korlátozást, nem a sajtó sokszínűségéhez való alapjog alanyi oldalának sérelmét állítja, hanem az ahhoz kapcsolódó tárgyi oldal, az objektív intézményvédelem szintjének potenciális csökkenését, amely alacsonyabb alkotmányos védelmi kötelezettséget teremt.
- [79] A jelen ügyben az indítványozók nem hivatkoztak egyéb olyan körülményre, amelyből okszerűen az következne, hogy Magyarországon a sajtó szabadsága és sokszínűsége, illetve a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételei általában ne lennének biztosítva.
- [80] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtót az indítványban foglalt érvek alapján nem látta veszélyeztetettnek, illetve nem látta igazoltnak azt, hogy az R. révén a magyar állam megsértette volna a sokszínű sajtó védelméhez fűződő kötelezettségét.
- [81] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben tett megállapítása nem jelenti azt, hogy a Kormány pusztán a nemzetstratégiai jelentőségű beruházássá minősítéssel megkerülheti bármely, az Alaptörvényben foglalt kötelezettségét. Az, hogy egy adott jogszabály alkotmányellenes-e, esetről esetre történő mérlegeléssel, a konkrét közérdek és az érintett alapjog vagy alkotmányos érték összevetéséből állapítja meg az Alkotmánybíróság. Jelen esetben nem egy alapjog, hanem az államnak a sajtó sokszínűsége védelmében fennálló intézmény-

védelmi kötelezettsége állt szemben a nemzetstratégia alakításához fűződő közérdekkel. E kettő összevetéséből jutott az Alkotmánybíróság a fent megfogalmazott álláspontra.

- [82] Az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján megilleti az a lehetőség, és egyben terheli az a kötelezettség, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások esetében maga legyen az az intézmény, amely alkotmányos szempontból, az Alaptörvény védelme érdekében erre irányuló indítvány alapján megvizsgálhatja, sérül-e az Alaptörvényben biztosított sokszínű sajtó védelmi kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása nem helyettesíti a Médiatanács szakmai vizsgálatát, de megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését.
- [83] 7. Az indítvány arra is hivatkozott, hogy az R. csak egy meghatározott összefonódásban részes jogalanyokat mentesített a szakhatósági eljárás lefolytatása alól; más, hasonló helyzetben lévő jogalanyok ezért hátrányt szenvednek el.
- [84] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között [lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [85] Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák.” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]]
- [86] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer (mérce) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [erre vonatkozóan lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [87] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvényt sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [88] Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit”. A versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó [jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített] szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza.
- [89] Az, hogy más vállalkozások összefonódását a GVH vizsgálja, az R.-ben rögzített fúziót pedig nem, alapvetően nem a sajtószabadság, hanem a versenyjog területére tartozó megkülönböztetés, így e vonatkozásban a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alaptörvényi szabálya akkor nem sérül, ha a különbségtételnek van tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka.

- [90] A nemzetstratégiai jelentőségű minősítés a jelen esetben észszerűen igazolja az egyes összefonódások vizsgálhatósága közti eltérést, így – bár az összefonódó vállalkozások azonos szabályozási körbe tartoznak – a különbségtétel nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét.
- [91] 8. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az R. 1. §-a nem sérti sem az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdését, sem 15. cikk (4) bekezdését, sem XV. cikkét. Ezért az R. 1. §-át támadó utólagos normakontroll-indítványt elutasította.

V.

- [92] Az Alkotmánybíróság a határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, a határozat nagy társadalmi jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2020. június 23.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [93] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [94] Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megfogalmazta azt az alkotmányos igényt, hogy a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 229–230; 65/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 319].

- [95] Az Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban is kiemelte, hogy a korábbi határozataiban foglalt értelmezése szerint a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre juttatására, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatásra vonatkozó követelmények teljesülését „a rádió és televízió egészét”, vagyis az összes belföldi rádiós és televíziós csatornát figyelembe véve kell biztosítani (külső pluralizmus) [hasonlóan: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 184].
- [96] Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban biztosítja a sajtó sokszínűségét.
- [97] Ebben az ügyben ezért hangsúlyosan merült fel az a kérdés, hogy van-e olyan intézmény vagy eljárási rend a hatályos jogrendszerben, amely a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások külső médiapluralizmusra gyakorolt hatását vizsgálná, és a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtana.
- [98] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben hangsúlyozta: az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján megilleti az a lehetőség és egyben terheli az a kötelezettség, hogy a nemzetstratégiai jelentőségű médiapiaci összefonódások esetében maga legyen az az intézmény, amely alkotmányos szempontból, az Alaptörvény védelme érdekében erre irányuló indítvány alapján megvizsgálhatja, sérül-e az Alaptörvényben biztosított sokszínű sajtó védelmi kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság ezen eljárása nem helyettesíti a Médiatechnikai szakmai vizsgálatát, de megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését.
- [99] Az Alkotmánybíróság tehát egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény 24. cikkében meghatározott hatáskörei gyakorlása során megfelelő módon biztosítja az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében védett sokszínű sajtó védelméhez fűződő állami kötelezettség érvényesítését, és ennek révén – erre irányuló indítvány esetén – védi a külső pluralizmus alkotmányos garanciáit.

Budapest, 2020. június 23.

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

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [100] Egyetértek a többségi határozat következtetésével, hogy a mindenkori kormányzati politika jogosult meghatározni, hogy mi a nemzetstratégiai jelentőségű közérdek. Elfogadom azt is, hogy az ilyen közérdek felülírhatja a piaci verseny szabadságát. A médiaszolgáltatók összevonása és az esetleges mediakoncentráció kialakulása azonban nem pusztán versenyjogi kérdés.
- [101] Még a korábbi Alkotmány hatálya alatt az 1/2007. (I. 18.) AB határozat kimondta, hogy a külső és belső médiapluralizmus garanciái nem csereszabatosak; a kettő valamelyikének biztosítékai nem teszik feleslegessé a másiknak az érvényesítését. Az Alaptörvény a médiapluralizmus garanciáját nemhogy gyengítette volna, hanem – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – szövegszerűen is kiemeli a média sokszínűségének követelményét. Ezt alapul véve úgy vélem, hogy akár a külső, akár a belső médiapluralizmus garanciáinak a hiánya önmagában is az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése intézményi oldalának a sérelmét eredményezi. Kétségtelen, hogy a média az elmúlt évtizedekben (a médiapluralizmussal foglalkozó legutóbbi alkotmánybírósági döntések óta is) gyökeresen átalakult. Nem csupán az *online* média, elektronikus hírportálok miatt, hanem azért is, mert az új csatornákon (közösségi oldalak, blogok stb.) keresztül egyre többeknek van lehetőségük arra, hogy nézeteiket széles körben megosszák, így befolyásolják a közvélemény alakulását.
- [102] Annak ellenére, hogy a médiapiac digitalizációja folytán a piacra jutás a korábbinál egyszerűbb, a tulajdonosi szerkezet koncentrációja a sajtószabadság egy fontos szegmensét érintő kérdés. A fúzió-kontroll eljárásokban eltérő a Gazdasági Versenyhivatal és a Médiatechnikai szerepe is: az előbbi azt vizsgálja, hogy az összefonódás miképp hat ki a szabad versenyre, az utóbbi pedig azt, hogy a média egészének a sokszínűségére milyen hatást gyakorol a koncentráció. A két vizsgálatnak eltérő az alkotmányossági jelentősége is: amíg a jogalkotó gazdaságpolitikai megfontolásokból relatíve szabadon lemondhat a versenyről, addig a sajtószabadság pluralizmusának

felszámolására nincs lehetősége, az ugyanis már az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének lényeges tartalmát érintené.

- [103] A Tpvt. jelenlegi szabályozásából az következik, hogy a nemzetstratégiai szempontból nem jelentős összefonódások esetén van, a jelentőseknél nincs kontrollja az összefonódás médiapluralizmusra gyakorolt hatásának. Azaz az a helyzet áll elő, hogy épp a jelentős (a gyakorlatban jellemzően nagyobb volumenű) összefonódásoknál hiányzik az a kontroll, ami megvan azoknál az összefonódásoknál, amelyeket nem minősítettek jelentősnek. Ha a médiapluralizmus védelmére hivatott szabályozás épp a jelentősebb összefonódások esetén nem érvényesül, akkor alaptörvény-ellenes helyzet áll elő, függetlenül attól, hogy egy konkrét összefonódás összességében érinti-e a médiapluralizmust vagy sem. Az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a médiapluralizmus érvényesülésének megítélését, mivel sem hatásköre, sem eszköztára nincs arra, hogy állást foglaljon: sokszínű-e a médiapiac. Azt viszont alkotmányos jogállásával összhangban vizsgálnia kell, hogy vannak-e olyan intézmények vagy eljárási rendek a jogrendszerben, amelyek a médiakoncentráció hatását vizsgálják, és amelyek a pluralizmust felszámoló helyzetekkel szemben hatékony garanciát nyújtanak.
- [104] Az Alaptörvény értelmében Magyarország nem csupán elismeri a sajtó sokszínűségét, hanem biztosítja is a szabad tájékoztatás feltételeit [IX. cikk (2) bekezdés]. Ez utóbbi aktív magatartást feltételez; az államnak tevőleges magatartással kell hozzájárulnia a sajtószabadság érvényesítéséhez, ebben a kontextusban a pluralizmus fenntartásához. A sajtó szabadságának és sokszínűségének intézményi biztosítékairól az állam alkotmányosan nem mondhat le.

Budapest, 2020. június 23.

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

- [105] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. június 23.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/313/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 163. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3284/2020. (VII. 17.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll-indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése utólagos absztrakt normakontroll tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-án aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről szóló 2019. évi XI. törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről 5.2–5.4 pontja, 6.1 és 6.4 pontja, valamint 11.1 pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Ötvenhárom országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdésére hivatkozva utólagos normakontroll-indítvánnyal kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről szóló 2019. évi XI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről (a továbbiakban: Megállapodás) 5.2–5.4 pontjai, 6.1 és 6.4 pontjai, valamint 11.1 pontja ellentétesek az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, 25. cikkével, 41. cikk (2) bekezdésével, valamint a 46. cikk (1) bekezdésével, továbbá kérelmeztek, hogy azokat az Alkotmánybíróság a hatálybalépésükre visszamenőlegesen semmisítse meg.
- [2] Az indítványozók hivatkoztak a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban, illetve a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra, mivel indítványuk nemzetközi szerződést kihirdető törvénynek a szerződést kihirdető rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására irányul. Ebből következőleg az Alkotmánybíróság döntése a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség tartalmát közvetlenül nem érintheti ugyan, de az Alkotmánybíróság korábbi döntésével összhangban úgy vélik, hogy nem érvényesülhet a magyar jogban olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amelynek tartalma következtében az Alaptörvény sérelme következne be.
- [3] 2. Az eljárás megindításának az indítványban szereplő indokai a következők.
- [4] A Nemzetközi Beruházási Bank (a továbbiakban: NBB vagy Bank) alapvető célja a gazdasági fejlődés, a nemzeti gazdaságok versenyképességének, a kereskedelmi és a gazdasági kapcsolatok és a beruházási tevékenységgel összefüggő együttműködési lehetőségek, a tagországok érdekeinek megfelelő elősegítése. Az indítványozók

állítása szerint a Megállapodás 5. pontja a fejlesztési-beruházási banki funkción jóval túlterjeszkedő pénzügyi jogosultságokat ismertet el a magyar jogrendben az NBB számára. A Tv. 5.1. pontja szerint ugyanis „[a] Bank hatásköre (korlátozás nélkül) az alábbiakra terjed ki:

(a) a Bank tagjainak és tagállamai területén működő szervezeteinek beruházási projektjeihez és programjaihoz, valamint egyéb, a Bank hitelezési politikájának megfelelő projektekhez finanszírozást (vagy társfinanszírozást) készít elő és bonyolít le, ideértve kölcsön nyújtását vagy tőkerészesedés megszerzését szervezetekben a saját forrásai felhasználásával, valamint olyan forrásokból, melyekhez a nemzetközi vagy nemzeti pénzpiacokon jutott, valamint egyéb elérhető forrásokból;

(b) értékpapír és származékos ügyletekben vesz részt, pénzügyi szerződéseket köt, kötvényeket és egyéb pénzügyi eszközöket bocsát ki, pénzt, valutákat, pénzügyi eszközöket, értékpapírokat és nemesfémeket, valamint egyéb alapanyagokat fogad, vásárol, tart és helyez ki, számlákat vezet bármilyen valutában;

(c) befektetési és banki szolgáltatásokat nyújt;

(d) pénzügyi lízing szolgáltatásokat nyújt;

(e) a tagállamok területén működő szervezetek közötti, a Bank tagállamai és más államok közötti, valamint a tagállamok területén működő szervezetek és más államok szervezetei közötti export és import műveleteket finanszíroz, azokra garanciákat nyújt;

(f) a Bank tagjai, a Bank tagállamainak szervezetei és egyéb szervezetek által alapított különleges célú és befektetési alapok vagyonkezelőjeként jár el;

(g) konzultációs, tájékoztatói és elemzési szolgáltatásokat nyújt;

(h) tanácsadói támogatást nyújt a Bank tagállamai szervezeteinek és kormányügynökségeinek a beruházási projektek és programok, valamint külkereskedelmi műveletek finanszírozásának előkészítéséhez és lebonyolításához a Bank fejlesztési stratégiájának keretén belül;

(i) együttműködik állami hatóságokkal és kormányügynökségekkel, nemzetközi szervezetekkel és egyéb intézményekkel, együttműködést alakít ki a Bank tagállamainak szervezetei és más államok szervezetei között; valamint

(j) egyéb üzleteket és ügyleteket köt a Bank megalapításáról szóló Egyezményben megnevezett célokkal összhangban.”

- [5] Az indítványozók kiemelten hivatkoznak a „korlátozás nélkülség” tényére, ami lehetővé teszi az NBB számára, hogy a banki szolgáltatásokon túli alapfunkción belül, de azon kívül is pénzügyi szolgáltatások igen széles körét végezze úgy, hogy e tény nem az erre jogosult hatóság, azaz a Magyar Nemzeti Bank általi, a jogszabályi feltételek fennállásán alapuló engedélyen, hanem magán a Tv.-n, valamint a nemzetközi szerződésen alapul.
- [6] Az indítványozók álláspontja szerint a Tv. 5.2–5.4, 6.1, 6.4 valamint 11.1 pontjában foglalt kiváltságok azt biztosítják az NBB számára, hogy tevékenységét Magyarországon teljeskörűen és függetlenül, saját maga által meghatározott követelmények alapján, a számviteli szabványok bevezetésétől mentesen gyakorolhatja. Banki tevékenysége hazai pénzügyi és szabályozói felügyeletnek, engedélyeztetési és regisztrációs kötelezettségeknek nem tárgya, vagyona, archívuma, műveletei mindenféle jogi eljárás és hatósági vagy bírósági intézkedés alól mentesek. Végül pedig az NBB bármilyen banki vagy befektetési tevékenységet végezhet a magyar jog alapján fennálló feltételektől, korlátozásoktól és tilalmaktól függetlenül.
- [7] Az indítványozók hivatkoznak a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.), valamint a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.); az előbbire különös tekintettel azért, mert az a nemzetközi szervezeteknek nyújtott kiváltságok és mentességek jogi természetét részletesen vizsgálja; utóbbi határozat a magyar szervek joghatóságával és az Alaptörvény 25. cikkének felhívhatóságával kapcsolatban bír jelentőséggel.
- [8] Az indítványozók idézik, hogy az Abh1. megállapította, hogy a nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás funkcionális jellegű, azaz az ellátott feladatok által indokolt mértékben megadott, korlátozott immunitás elismerését jelentheti. Ebből adódóan, az Alaptörvény XXVIII. cikkével összefüggésben, az indítványozók álláspontja szerint az NBB immunitásának elismerése nem járhat senki számára azzal a következménnyel, hogy az NBB-vel szembeni jogi igényei hatékony érvényesítésétől elessen. Úgy vélik, hogy sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében elismert bírósághoz forduláshoz, illetve a jogorvoslati jog is, mivel ezek teljes elvonásra kerülnek azáltal, hogy az NBB nem biztosít hatékony jogorvoslati módot a vele jogviszonyba kerülő személyek számára. Mindez egyúttal az Alaptörvénynek a magyar bíróságok alkotmányos feladatait meghatározó 25. cikkének sérelmére is vezet.

- [9] Ezen túlmenően az indítványozók szerint fennáll az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének sérelme is. Az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése alapján „[a] Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét”. Úgy látják, hogy ezzel az alkotmányos előírással a felsorolt rendelkezések mindegyike önmagában is ellentétes, mivel azok együttes hatásukban, de külön-külön is kizárják azt, hogy az NBB által Magyarországon alapvető céljának megvalósításához nem kötött módon nyújtható pénzügyi szolgáltatások és műveletek felett bármiféle felügyeleti jogkört elláthasson a Magyar Nemzeti Bank.
- [10] A képviselők megjelölték indítványukban az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésének első mondatát, amely szerint „[a] rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”. Úgy látják, hogy az NBB a Megállapodás alapján olyan abszolút immunitással rendelkezik, ami még bűncselekmény elkövetésének esetére is kibúvót biztosít a magyar rendvédelem alól. Ez közvetve természetesen azzal a következménnyel jár, hogy egy ilyen bűncselekmény esetleges sértettjei esetében a magyar állam semmilyen formában nem képes a bűncselekmény által sértett alapjogok védelmét biztosítani sem büntetőeljárás lefolytatása útján, sem pedig a bűncselekménnyel okozott kár miatti igények polgári jogi úton történő érvényesítése keretében.
- [11] Végül az indítványozók ellentétesnek tartják a támadott rendelkezéseket az Alaptörvénynek az európai egység megteremtésében való közreműködést államcélként rögzítő E cikk (1) bekezdésével. A Megállapodás ugyanis nem tartalmaz az Európai Unió jogának való megfelelést vizsgáló vagy az Európai Unió jogának alávétő rendelkezést. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy a pénzügyi szolgáltatások nyújtása uniós szinten az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 64. cikk (2) bekezdése és más szerződéses rendelkezések alapján is harmonizált, számos másodlagos uniós jogforrás által szabályozott szabályozási tárgykör, így alávétési nyilatkozat hiányában az NBB számára az abszolút immunitás biztosítása az uniós jogi követelmények teljes ignorálására vezet.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„E cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

„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.”

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

„41. cikk (2) A Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.”

„46. cikk (1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

- [13] 2. A Tv. támadott rendelkezései:

„3. § [...]

5.2 A Bank meghatározhatja azokat a Bankon belül működő szabályokat és szabályzatokat, amelyek segítségével tevékenységét Magyarországon teljes körűen és függetlenül gyakorolhatja és funkcióit betöltheti.

5.3 A Bank és műveletei nem lehetnek:

- (a) pénzügyi vagy szabályozói felügyeletnek vagy ellenőrzésnek alávetve (ideértve a közzétételi vagy beszámolási kötelezettséget, tőkeszabályozási vagy tőkemegfelelőségi követelményeket vagy egyebeket);
- (b) számviteli szabványok bármely formában történő bevezetésére kötelezve; vagy
- (c) bármely engedélyeztetési vagy regisztrációs kötelezettség bármely formájának történő megfelelésre kötelezve.

5.4 Amennyiben a Bank által, a Bank megalapításáról szóló Egyezménynek megfelelően végzett tevékenységek vagy műveletek és ügyletek típusai miatt szükségessé válik egy speciális jogosítvány vagy engedély vagy jogszabályi jogállás (pl. hitelintézeti, professzionális piaci szereplői, biztosítói), ezen tevékenységek, műveletek és ügyletek vonatkozásában a Bank úgy tekintendő, hogy már rendelkezik a szükséges jogosítvánnyal vagy engedéllyel vagy jogszabályi jogállással, és harmadik felek nem korlátozhatók a Bankkal vagy annak eszközeivel való kereskedésben (ideértve a Bank által kibocsátott pénzügyi eszközöket) arra való hivatkozással, hogy a Bank nem rendelkezik a szükséges jogosítvánnyal vagy engedéllyel vagy szabályozói jogállással.

[...]

6.1 A Bank, annak tulajdona és eszközei, a Bank Archívuma, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, valamint a Bank műveletei mentességet élveznek mindenféle jogi eljárás, közigazgatási vagy bírósági eljárás alól, azon esetek kivételével, amikor a Bank lemondott a mentességről.

[...]

6.4 A Bank tulajdona és eszközei, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, mentességet élveznek a lefoglalás, a házkutatás, a hatósági igénybevétel, az elkobzás, a kisajátítás minden formájával szemben, akár végrehajtó hatalom útján, bírósági vagy törvényi úton bármely más módon elvonnák, lefoglalnák vagy elvonnák azokat. A Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben és a jelen Megállapodás rendelkezéseinek megfelelően, a Bank minden tulajdona és egyéb eszközei mentesülnek mindenféle korlátozás, szabályozás, ellenőrzés, moratórium alól.

[...]

11.1 Bármilyen jellegű pénzügyi ellenőrzés, szabályozás vagy moratórium ellenére a Bank szabadon:

- (a) befogadhat, vásárolhat, tarthat és kihelyezhet bármilyen eszközt, valutát, pénzügyi eszközt, értékpapírt és aranyat, valamint számlákat vezethet bármilyen pénznemben; pénzügyi tranzakciókban vehet részt és pénzügyi szerződéseket köthet;
- (b) átutalhat eszközt, valutákat, pénzügyi eszközöket, értékpapírokat és aranyat a Bankba vagy Bankból, vagy a Bankon belül, átválthat bármilyen valutát, amit tart bármely más valutára; valamint
- (c) bármilyen más banki vagy befektetési tevékenységet végezhet."

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az alaptörvényi és a törvényi feltételeknek, tehát érdemi elbírálásra alkalmas-e. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az utólagos normakontroll-indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötvenhárom országgyűlési képviselő nyújtotta be.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem tartalmaz határozott kérelmet az Alaptörvény E) cikke vonatkozásában. Az indítványozók csak állították, de nem indokolták meg, hogy véleményük szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az uniós jogba ütközik. Közelebbről nem határozták meg azon uniós jogi rendelkezéseket, amelyeknek a sérelme felmerülhetne, pusztán általános jelleggel utaltak az Európai Unióban megvalósított szabad tőkeáramlást rögzítő, az EUMSZ 64. cikk (2) bekezdésre, amely a tőkeáramlást szabályozó másodlagos európai uniós jogi aktusok jogalapja. Ezt figyelembe véve ez az indítványi elem érdemi elbírálásra nem alkalmas.
- [16] 3. Ezen túlmenően az indítványozók a joghatóság alóli mentesség kérdését problematizálva az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állították. Utóbbi tekintetében ugyanakkor az indítványban nem szerepel önálló érvelés; az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Indítványozók érvelése mindkét

alapjog megjelölése tekintetében valójában a tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a bírósághoz való fordulás jogának sérelmét támasztja alá, ezért az Alkotmánybíróság Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjog állított sérelmét nem vizsgálta.

- [17] 4. Döntése meghozatala előtt állásfoglalásának beszerzése céljából az Alkotmánybíróság megkereste a Magyar Nemzeti Bankot (a továbbiakban: MNB), az Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: IM) és a Pénzügyminisztériumot. Az MNB válaszában azt rögzítette, hogy a vonatkozó jogszabályok rendszertani értelmezésére tekintettel feladatköre nem terjed ki az NBB-re; a két minisztérium nevében pedig egységesen az IM válaszolt, amelynek konklúziója szerint nem merül fel alaptörvény-ellenes helyzet.

IV.

- [18] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megvizsgálni a saját hatáskörét a konkrét ügy eldöntése előtt. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – akként rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében pedig – szintén a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. A két szöveg nagymértékű textuális, illetve tartalmi egyezésére tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően szükségesnek tartotta egyes korábbi döntéseit figyelembe venni a nemzetközi jogi érintettségű ügyek megítélése kapcsán {megerősítette például: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [105]–[107]; 6/2014. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [29]–[31]; 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [19] Ennek rögzítése azért szükséges, mert az Abtv. a korábbi Alkotmány hatálya alatti szabályozáshoz hasonlóan a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát szöveg szerint az előzetes normakontroll körében nevesíti [Abtv. 23. cikk (3) bekezdés]. Ehhez kapcsolódóan az Abtv. 23. cikk (4) bekezdése alapján a nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a Kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. E vizsgálat jogkövetkezményét az Abtv. 40. cikk (3) bekezdése rögzíti, amely szerint ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 23. §-ában meghatározott eljárásában a nemzetközi szerződés rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik, vagy ameddig fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi – vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel élve Magyarország nem zárja ki a nemzetközi szerződés és az Alaptörvény összeütközését.
- [20] Ettől eltérő azonban az az eset, amikor az Alkotmánybíróság eljárását absztrakt utólagos normakontroll keretében kezdeményezik az arra jogosultak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglaltak, illetve az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján. Ebben az esetben a transzformált, illetve kihirdetett nemzetközi jogi szabály immár belső jogi aktusban szerepel, és mint belső, hazai jogszabály vizsgálható felül. E hatásköri kérdéssel az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány hatálya alatt is találkozott, és a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban foglalta össze irányadó gyakorlatát. Ennek értelmében „a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden »vállalt« nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó, szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” Az Alkotmánybíróság szerint „[s]emmilyen alkotmányos alap nincs arra, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából az Alkotmánybíróság másként kezelje, mint bármely más jogszabályt. Mivel az Alkotmányból következik, hogy az utólagos normakontroll minden jogszabályra kiterjed, ez a teljesség még törvényhozási úton sem lenne szűkíthető.” (ABH 1997, 41, 48)

- [21] E gyakorlatra való tekintettel az Alkotmánybíróság elvégezte a Lisszaboni Szerződés utólagos absztrakt normakontrollját is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az ilyen törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.” [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 703]
- [22] Ennek figyelembevételével vizsgálta az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés keretében – az indítványozó által felhívott Abh1.-ben a Magyar Köztársaság Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ Igazgatótanácsa közötti, a budapesti Regionális Központ jogállásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 90/1996. (VI. 21.) Korm. rendeletben foglaltak és az Alaptörvényből következő alkotmányossági szempontok összefüggéseit. E vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a joghatóság alóli mentesség tekintetében alkotmányos követelménnyel orvosolta a fennálló alkotmányossági problémát.
- [23] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság fenntartja korábban kialakított gyakorlatát, és megállapítja: az Alaptörvény Q) cikkében foglalt, a belső jog és a nemzetközi jog összhangja érvényesülése érdekében az Alaptörvény 24. cikke alapján absztrakt normakontroll eljárás keretében vizsgálhatja a magyar jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződéseket, illetve azok egyes rendelkezéseit. Amennyiben e vizsgálat alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Alkotmánybíróság a jogkövetkezmények levonása tekintetében figyelembe veszi a nemzetközi jog sajátosságait. E jogkövetkezmények ugyanakkor nem járhatnak közvetlen kihatással a Magyarországon által vállalt nemzetközi kötelezettségre.

V.

- [24] Az indítvány nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozók az NBB székhelymegállapodását kihirdető törvény egyes pontjainak alaptörvény-ellenességét állítják. E tekintetben az Alkotmánybíróság elsőként arra emlékeztet, hogy Magyarország az 1970-ben létrehozott, moszkvai székhelyű, ENSZ-nél bejegyzett, tevékenységét illetően a tagországok területén adómentességet élvező NBB egyik alapító tagja volt. Az erről szóló nemzetközi egyezményt és az NBB alapszabályát az 1971. évi 7. törvényerejű rendelet hirdette ki. Magyarország tagsági jogviszonya felmondással, hathónapos felmondási idő után, 2000. december 15-én megszűnt.
- [26] 2014-ben befejeződött a Bank alapításáról és Alapszabályáról szóló Megállapodás pontosítását célzó sokoldalú kormányközi Jegyzőkönyv kidolgozása, amely az NBB működését újjászervezte, ezért Magyarország felvételi kérelmet nyújtott be az NBB-hez. Az NBB-hez történő csatlakozást a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezmény (a továbbiakban: Alapító Egyezmény) és az Egyezményhez csatolt Alapszabály (a továbbiakban: Alapszabály), továbbá az ezek módosításáról szóló Jegyzőkönyv, valamint a Jegyzőkönyv részes államává válásához kiadott értesítések kihirdetéséről szóló 2015. évi XLI. törvény rendezte. Ennek értelmében az NBB multilaterális nemzetközi fejlesztési intézmény, nemzetközi szervezetnek tekintendő. Az NBB az Alapító Egyezmény és az Alapszabály rendelkezéseinek megfelelően, funkciói teljesítéséhez és kitűzött céljainak eléréséhez szükséges teljes jogképességgel rendelkezik.
- [27] Az NBB alapvető célja a gazdasági fejlődés, a nemzeti gazdaságok versenyképességének, a kereskedelmi és a gazdasági kapcsolatok és a beruházási tevékenységgel összefüggő együttműködési lehetőségek tagországok érdekeinek megfelelő elősegítése. Az NBB fő feladata a tagországoknak és a tagországok területén működő szervezeteknek a tagországok gazdaságának fejlesztésére és diverzifikálására irányuló, a banki tevékenység általánosan elfogadott alapelveinek megfelelő, gazdaságilag megalapozott beruházási projektjeinek és programjainak, valamint az NBB céljainak megfelelő más projekteknek a finanszírozása és társfinanszírozása. Az NBB olyan projektek hitelezésére törekszik, amelyek megfelelnek az élenjáró tudományos-műszaki színvonalnak, biztosítják új technológiai eljárások bevezetését és új termékek gyártástechnológiájának elsajátítását.
- [28] Tevékenységének megvalósítása során az NBB a hitel-, deviza- és más jellegű kockázatok minimalizálására és fedezetbiztosítására célirányos intézkedéseket foganatosít. Az NBB tevékenységének területi diverzifikálására

és az összes tagország gazdaságának támogatására törekszik. Az NBB-nek jogában áll a) nemzetközi megállapodásokat kötni; b) különféle vagyontárgyakat, egyebek között ingatlanokat és egyéb vagyont szerezni, elidegeníteni, bérbe adni és bérelni, az Alapszabályba nem ütköző egyéb ügyleteket lebonyolítani; c) rendes állami és választott bíróságokon felperesként vagy alperesként megjelenni, a tagországok területén az NBB-t ugyanolyan perrendi jogok illetik meg, mint az adott tagország más jogi személyeit; d) saját fiókokat és képviselőket nyitni; e) leányvállalatokat alapítani; f) saját tevékenységéhez kapcsolódó kérdésekről belső normatív dokumentumokat elfogadni; valamint g) az Alapító Egyezményben és az Alapszabályban lefektetett célok elérésére irányuló egyéb tevékenységet folytatni.

- [29] Az NBB tagjai közé országok és nemzetközi pénzügyi szervezetek vehetők fel. A banki források a tagságnak az NBB alaptőkéjébe befizetett betétjeiből, a tagságtól és a pénzügyi piacokról származó tetszőleges formájú eszközök bevonásából, a nyereségnek a tartalékalapba befizetett részéből, valamint az NBB saját speciális alapjaiból képződnek. E banki forrásokat kizárólag az Alapszabályban előírt célok elérésére és funkciók teljesítésére szabad felhasználni.
- [30] Az NBB irányító testületei a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Ügyvezető Igazgatóság. A Kormányzótanácsban történő határozathozataloknál a Bank mindegyik tagját a Bank befizetett alaptőkéjében lévő részesedésével arányos számú szavazat illeti meg. A Kormányzótanács határozza meg egyebek mellett az NBB tevékenységének általános irányait, jóváhagyja az NBB fejlesztési stratégiáját. Az NBB tevékenységének általános irányítását megvalósító testület az Igazgatótanács, amelybe mindegyik tag egy főt delegálhat, és amely a Kormányzótanácsnak tartozik beszámolni. A Bank végrehajtó testülete pedig az Ügyvezető Igazgatóság, amely az NBB tagországainak állampolgárai közül öt évre kinevezett Elnökből és annak helyetteseiből áll. Az Ügyvezető Igazgatóság az Igazgatótanácsnak és a Kormányzótanácsnak tartozik beszámolni.
- [31] Az NBB tevékenységének felügyeletét, egyebek között a Kormányzótanács és az Igazgatótanács határozatai végrehajtásának, az NBB és részlegei, képviselői és leányvállalatai éves beszámolóinak, pénzügyi és vagyoni helyzetének, számvitelének és ügykezelésének ellenőrzését a Kormányzótanács által öt évre kinevezett Felügyelő Bizottság látja el. A Felügyelő Bizottság annak elnökből és tagjaiból áll. Ezen túlmenően az NBB éves pénzügyi beszámolójának ellenőrzésére és hitelességének megállapítására minden évben sor kerül az NBB pénzügyi beszámolójának független külső auditálása révén. Az NBB független külső könyvvizsgálója kiválasztásának rendjét a Kormányzótanács hagyja jóvá.
- [32] Az NBB székhelye Moszkva volt, majd 2018 őszén Magyarország Kormánya javaslatot tett az NBB tagjainak és Ügyvezető Igazgatóságának, hogy mérlegeljék az NBB székhelyének Magyarországra költöztetése lehetőségét. Az érintettek támogatták a felvetést, a Kormányzótanács 2018. december 4-én hivatalosan is jóváhagyta a javaslatot, és felhatalmazta az Ügyvezető Igazgatóságot a székhelyegyezmény aláírására. A jelen indítvány tárgyát képező Tv. ezt a székhelyről szóló megállapodást hirdette ki.
- [33] Az NBB további tagjai: a Bolgár Köztársaság, a Vietnámi Szocialista Köztársaság, a Kubai Köztársaság, Mongólia, az Oroszországi Föderáció, Románia, a Szlovák Köztársaság és a Cseh Köztársaság.
- [34] 2. Az indítványozók az Abh1.-re utalással a joghatóság alóli mentesség kérdését problematizálták, amelynek keretében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a bírósághoz való fordulás jogának sérelmét állították, ezért az Alkotmánybíróság elsőként az indítványt ebben a vonatkozásban vizsgálta.
- [35] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében megerősített és továbbfejlesztett [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]. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, 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. „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének

- a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]].” [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]]
- [36] A tisztességes eljáráshoz való jog szoros kapcsolatban áll valamennyi alapjoggal, hiszen azok érvényesítésére a tisztességes bírói eljárások keretében nyílik lehetőség. Ebben az értelemben a tisztességes eljáráshoz való jog szubsztanciális jelentőségű, hiszen a többi alapjoggal összefüggésben katalizátor szerepe van. Erre utalt az Alkotmánybíróság a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban, amelyben arra mutatott rá, hogy „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.” (Indokolás [35]) Egy gyülekezési joggal kapcsolatos ügyben pedig azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[e]lgyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata, hiszen azoknak a jogorvoslati eljárás során is érvényesülniük kell. Ha tehát egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékonynak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19]]
- [37] 2.2. A bírósághoz fordulás jogának sérelmét és az Alaptörvényből fakadó alkotmányossági követelményeket a nemzetközi jog keretében biztosított immunitás viszonylatában az Abh1. már elemezte. E tekintetben a vizsgálat lényegi tárgya a nemzetközi szerződéssel létrehozott Regionális Központnak biztosított joghatóság alóli mentesség tartalmának és alkotmányos korlátainak meghatározása volt. Ennek eredményeként az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg azt, hogy a joghatóság alóli mentesség az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére tekintettel nem vezethet arra az eredményre, hogy az alkalmazott személyek számára semmilyen lehetőség ne álljon rendelkezésre a vélt vagy valós munkajogi igényeik érvényesítésére. A bírói kezdeményezést benyújtó bíróságnak ezért az adott ügyben felmerült rendelkezés alkalmazása során meg kell vizsgálnia, hogy a Regionális Központ alkalmazottja részére biztosított-e más, hatékony eljárás, amit igénybe vehet munkajogi igénye érvényesítésére. A bíróság joghatósága akkor kizárt, és ennek eljárási jogi következményét akkor alkalmazhatta, ha van olyan hatékony eljárás, amelyet az alkalmazott igénybe vehet.
- [38] Ennek alapja, hogy a nemzetközi jogban általában véve elismert a nemzetközi szervezet autonómiája munkajogi ügyekben. „Azonban ez az autonómia – és egyúttal az immunitás a nemzeti joghatóság alól – nem feltétel nélküli. Jellemző elvárás ugyanis, hogy [...] biztosított legyen egy olyan alternatív eljárási út, amely alkalmas a szervezet és alkalmazottai között felmerülő munkaügyi viták elbírálására. Ez a megközelítés emberi jogi feltételt (tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése) állít a nemzetközi szervezet immunitásával szemben.” (Abh1., Indokolás [51]) „E megközelítésnek az alapja az alapvető emberi jogok betartásának nemzetközi jogi kötelezettségéből ered, amely az államokat éppúgy köti, mint a nemzetközi szervezeteket. A nemzetközi szervezetnek nemzetközi jogi kötelezettsége biztosítani a munkavállalója számára a bíróhoz való jog elvének érvényesülését. Ezt bármely olyan formában megteheti, amely kielégíti a tisztességes eljárás követelményét. Az államot szintén köti az emberi jogok érvényesítésének nemzetközi jogból eredő kötelezettsége saját területén. Ebből következően, ha a nemzetközi szervezet nem alkalmaz megfelelő alternatív jogvita-rendezési mechanizmust, úgy az államnak kell gondoskodnia a bíróhoz való jog érvényesítéséről. Másik oldalról tekintve: ha a nemzetközi szervezet megfelelő eljárás útján garantálja az alkalmazottai számára a munkaügyi viták rendezésének lehetőségét, akkor a nemzetközi szervezet immunitását nem vitathatja a nemzeti bíróság. Ezáltal tud érvényesülni mind a bíróhoz való jog, mint az immunitás védelme.” (Abh1., Indokolás [52])
- [39] A nemzetközi szervezeteknek biztosított immunitás tehát a bírósághoz fordulás jogát korlátozhatja. A bírósághoz fordulás jogának korlátozása ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát; a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.
- [40] Amint azt az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, a nemzetközi szervezetek tekintetében a korlátozást az indokolja, hogy az a nemzetközi szervezetek funkciójának biztosítására szolgál, s védi a nemzetközi szervezetet feladata ellátásában az állami beavatkozással szemben. Az ún. funkcionális immunitás alapján „a nemzetközi szervezet céljainak eléréséhez ugyanis szükség van e célt érvényre juttató személyzetre.

A nemzetközi szervezet által alkalmazott munkáltatói aktusok esetén a nemzeti bíróság általi elbírálás alkalmas lehet a nemzetközi szervezet funkcióinak veszélyeztetésére.” (Abh1., Indokolás [50]) Minthogy az alkalmazottak körének meghatározása általában közvetlenül szolgálja a nemzetközi szervezet céljainak elérését, funkcionálását, ezért a nemzetközi szervezet részére garantált immunitás az Alaptörvény Q) cikkére tekintettel szükséges korlátja a bírósághoz fordulás jogának.

- [41] Az immunitásra vonatkozó rendelkezés abban az esetben tekinthető arányos alapjog-korlátozásnak, ha az immunitás nem vezet arra az eredményre, hogy a munkavállaló számára a jogi igényeinek érvényesítése teljesen kizárt munkáltatójával szemben.
- [42] 2.3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Tv. szabályozási rendszerét. Ennek 19. pontja a Viták Rendezése címet kapta. Ez két esetet foglal magában: egyrészt a Bank és Magyarország mint tag közti vitarendezés (19.1 pont), illetve a Bank és bármely olyan nem tag felek közti vitarendezést, akivel a Bank megállapodást kötött (19.2 pont). Utóbbi értelmében „[a] Bank és bármely olyan fél közötti vita esetén, akivel a Bank megállapodást kötött (és aki nem Tag), a vitát az említett megállapodásnak a feltételei szerint kell rendezni, mely megállapodást a Bank Alapszabálya 29. cikk 1. bekezdésében foglaltak szerint kell megkötni.”
- [43] A Tv. tehát visszautal a Bank Alapszabályára. Utóbbi angol nyelvű szövege az alábbi rendelkezést tartalmazza: *„DISPUTE RESOLUTION Article 29 1. Disputes between the Bank and any party with which the Bank has entered into an agreement (other than a member of the Bank), shall be resolved in accordance with the terms of said agreement. The Bank shall strive to ensure that the relevant documents include a provision referring any disputes to the International Commercial Arbitration Court at the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation or to similar arbitration tribunals in other member states.”* Az Alapszabály 29. cikk 1. pontja értelmében tehát az NBB-nek gondoskodnia kell arról, hogy a megkötött egyedi megállapodások tartalmazzanak olyan vitarendező rendelkezést, amely az esetleges jogvitákat az Orosz Föderáció Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróságra vagy a más tagállamokban működő hasonló választottbíróságok elé utalja.
- [44] Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlat és az Alapszabály rendelkezése alapján arra a következtetésre jutott, hogy az egyedi munkaügyi jogviták alternatív vitarendezése biztosított, és ennek cáfolatára az indítványozó sem adott elő semmiféle érvelést. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt bírósághoz forduláshoz való jog Tv. általi korlátozása arányos, ezért az indítványt ebben a részében elutasítja.
- [45] 3. A bírósághoz fordulás jogával összefüggésben az indítványozók sérülni látták az Alaptörvény 25. cikkét is, amellyel összefüggésben utalt az Európai Szabadalmi Bírósággal összefüggésben elfogadott Abh2.-re is.
- [46] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja kivételt nem engedő jelleggel jelenti ki, hogy minden hazai illetőségű magánjogi jogvitában a hazai bíróságok döntenek. Ebben a tekintetben az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, amely szerint törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti, nem tesz lehetővé nemzetközi jellegű kivételt, hanem a hazai egyéb, ún. alternatív vitarendezési eljárásokhoz biztosít alkotmányos alapot (vö. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:6. §, és a választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény)” (Indokolás [52]).
- [47] Az Alkotmánybíróság ebből azt vezette le, hogy „az Alaptörvény 25. cikke nem pusztán a bíróságok más alkotmányos szervektől való különbözőségét rögzíti, vagyis nem pusztán a belső szuverenitás fogalomrendszerében értelmezhető, hanem a szuverenitás külső aspektusának vonatkozásában is. Ez utóbbi körben kiemelt jelentősége van a magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálásának, amit az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a hazai bírói fórumok látnak el általános jelleggel. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kivételt nem engedően fogalmaz, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruház át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja.” (Indokolás [53])
- [48] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a jelen esetet nem látja analógnak az Abh2.-ben felmerülő helyzettel az alábbiak miatt. Az Abh2. esetében a jogviták egy csoportja teljes vertikumban, azaz a magánjognak egy teljes szelete került volna ki a magyar joghatóság alól. Ezzel szemben a jelen ügyben eseti lemondás történik egy

nemzetközi szervezetben való részvétellel összefüggésben a későbbiekben felmerülő esetleges munkaügyi, illetve egyéb jogviták tekintetében. Nem általában a munkajogi per mint olyan kerül át egy felállítandó nemzetközi bíróság joghatósága alá (ahogyan a szabadalmi perek kerültek volna át az Európai Szabadalmi Bíróság kizárólagos joghatósága alá), hanem – a nemzetközi joggyakorlatban bevett módon – egy nemzetközi szervezet biztosít megfelelő alternatív vitarendezést az alapszabálya által meghatározott fórumok, a tagországokban jelenlévő iparkamarák mellett működő vitarendezést szolgáló testületek előtt.

- [49] Az Alapszabály fent idézett 29. cikk 1. pontja értelmében az NBB-nek gondoskodnia kell arról, hogy a megkötött egyedi megállapodások tartalmazzanak olyan vitarendező rendelkezést, amely az esetleges jogvitákat az Orosz Föderáció Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróságra vagy a más tagállamokban működő hasonló választottbíróságok elé utalja. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy a magyar alternatív vitarendési fórum, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróság kikötését sem zárja ki az Alapszabály, amelynek alkotmányos jogalapját – az Abh2.-ben foglaltakkal összhangban – az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése képezi.
- [50] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem látja sérülni az Alaptörvény 25. cikkét, és az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasítja.
- [51] 4. Az indítványozók az Alaptörvény 46. cikkének sérelmét is sérülni látják, amely a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget, és megállapítja, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.
- [52] 4.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt indokoltnak látta, hogy a nemzetközi szervezetek immunitására vonatkozó nemzetközi gyakorlatot illetően röviden az alábbiakra utaljon.
- [53] Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már megállapította, az „immunitás oka a nemzetközi szervezet alapító államoktól való függetlenségének biztosítása, valamint az volt, hogy tevékenységét (cél és funkció) zavartalanul tudja gyakorolni, küldetését teljesíteni. A nemzetközi szervezetek immunitásának hátterében – az állami immunitással ellentétben – tehát nem a szuverenitás elve áll, hiszen a nemzetközi szervezetek nem szuverének: vagyis a nemzetközi szervezetek immunitásának gyökere alapvetően eltér az államokétól. Ezt erősíti, hogy az a kölcsönösség, ami az államok viszonyrendszerében érvényesül, a nemzetközi szervezetek esetében hiányzik. Amíg ugyanis a nemzetközi szervezet részére –elsősorban a benne részes – államok immunitást biztosítanak, addig ő maga értelem szerűen nem garantálhat immunitást.” (Indokolás [37])
- [54] „Az eltérő jogalap ellenére az első nemzetközi szervezetek esetében – vagyis közvetlenül a második világháborút követő években – nem tettek különbséget az államokat és a nemzetközi szervezeteket megillető immunitás között. E felfogás szellemében született az Egyesült Államok nemzetközi szervezetek immunitását szabályozó törvénye, az *International Organizations Immunities Act* 1945-ben, amely kifejezetten úgy szabályoz, hogy azon nemzetközi szervezetek, amelyekben az Egyesült Államok is részt vesz, az államokat megillető immunitást élveznek. De – amint az *OSS Nokalva*-ügyben a bíróság fogalmazott – indokolatlan, hogy egy nemzetközi szervezet tevékenysége nagyobb immunitást élvezzen, mint a benne részes államok, ha egyedül cselekszenek. (*OSS Nokalva v. European Space Agency*, No. 09-3601. *Appeals Court for the Third Circuit*, 2010.)” (Indokolás [38]) Ezzel összefüggésben a bírósági gyakorlatban megjelent az a megközelítés, miszerint a nemzetközi szervezetek immunitása funkcionális. Eszerint az immunitás kizárólag arra szolgál és annyiban illeti meg, hogy és amennyiben a cél, amelyre az adott nemzetközi szervezetet létrehozták, zavarásmentesen teljesüljön.
- [55] A nemzetközi szervezetek immunitás-szabálya prototípusának az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló New York-i Egyezmény II. cikk 2. bekezdése tekinthető. Ennek értelmében „[a]z Egyesült Nemzetek Szervezetét, annak bárhol található, bárkinek bírlatában levő javait és tulajdonát a helyi joghatóság minden megnyilvánulása alól mentesség illeti, kivéve ha arról valamely meghatározott esetben kifejezetten lemondott. A mentességről való lemondás azonban nem terjed ki a végrehajtás alóli mentességre.” (vö. Abh1., Indokolás [41])
- [56] 4.2. Az Alaptörvény indítványozók által felhívott 46. cikkével összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában megállapította: az Alaptörvény 46. cikke (1) és (3) bekezdése tartalmi hasonlóságot mutat a korábbi alkotmányi rendelkezésekkel, ezért a konkrét ügyben végzendő alkotmányos vizsgálathoz felhasználhatja a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban tett megállapításait (Indokolás [145]).

- [57] A 13/2001. (V. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele és így általános-ságban alkotmányos érték és alkotmányos cél” (ABH 2001, 177, 198). A 44/2004. (XI. 23.) AB határozatban a testület hangsúlyozta továbbá, hogy „[a] közbiztonságnak, közrendnek alkotóeleme a köznyugalom, amely veszélyeztetésének a büntetőjog eszközeivel történő megelőzése, illetve megtorlása nyomós közérdek. A közrend, köznyugalom megteremtése, biztosítása megköveteli az elkövetők megbüntetését, és azt is, hogy a nyilvánosság tájékoztatást kapjon különösen a köznyugalmat megzavaró vagy más súlyos bűncselekmények körülményeiről és a felderítés érdekében tett intézkedésekről, az eljárás állásáról, valamint arról is, hogy a bűncselekményeket kik követték el.”
- [58] A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság már több határozatában megfogalmazta az államnak a büntető hatalomból adódó alkotmányos jogait és kötelezettségeit. Ennek értelmében a bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntetőjogi igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét is jelenti. A büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányos kötelezettségének teljesítéséhez nélkülözhetetlen a bűnelkövetők és a gyanúsítottak elfogása, előállítása. Ez adott esetben az egyéni jogok korlátozását eredményezheti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének keretein belül, így nyomós indokból és az arányosság tiszteletben tartásával lehetőség van például a személyes adatokhoz való jog vagy éppen az otthon tiszteletben tartásához való jog alkotmányos korlátozására. Jelen esetben a Tv. mint jogszabály szabályozza az NBB mint nemzetközi jogalany vonatkozásában a magyar rendvédelmi szervek működését, amely egyben nemzetközi jogi önkorlátozást is jelent Magyarország részéről, és amely nemzetközi jogi önkorlátozásra alkotmányos lehetőség van az Alaptörvény Q) cikke alapján abban az esetben, amennyiben az önkorlátozás a nemzetközi szervezeteknek biztosítható funkcionális immunitás keretei között marad.
- [59] 4.3. Ahogy arra az igazságügyi miniszteri állásfoglalás is felhívja a figyelmet, az NBB esetében az immunitásra vonatkozó főszabályt már az NBB megalapításáról szóló egyezményt kihirdető 2015. évi LXI. törvény 11. cikk 2. pontja tartalmazza, amelynek értelmében az NBB „tagországainak területén a tagoknak a Kormányzótanácsban és az Igazgatótanácsban működő képviselőit és a Bank munkatársait a jelen Egyezményben és a Bank Alapszabályában előírt funkciók teljesítéséhez és célok eléréséhez szükséges előjogok és mentesség illeti meg. A fent említett előjogokat és mentességeket a jelen Egyezmény 13. 14. és 15. Cikkelye tartalmazza.”
- [60] Ezek közül a 13. cikk az NBB mint nemzetközi szervezet immunitását szabályozza. Ennek értelmében azon esetek kivételével, amikor az NBB önként lemond mentességéről, „a Bankot, annak vagyonát és eszközeit, bárhol és bárkinél rendelkezésére álló irattárát és okmányait, valamint a Bank által végzett műveleteket mindenemű közigazgatási és bírósági eljárással szemben mentesség illeti meg. 2. A Bank, fiókjainak és kirendeltségeinek helyiségeit, valamint irattárait és dokumentumait a Bank tagországa területén teljes sérthetetlenség illeti meg.”
- [61] A 14. cikk és a 15. cikk az NBB tisztségviselőinek mentességét rendezi. A 14. cikk a Kormányzótanácsba delegált képviselők és azok helyetteseinek előjogairól és mentességéről rendelkezik, amikor az egyes tagországok területén végzett szolgálati kötelezettségeiket teljesítik. Az indítvány szempontjából annak rögzítésének van jelentősége, hogy ezen személyi kört mentesség illeti a szolgálati kötelezések teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított bírósági és közigazgatási eljárással kapcsolatban, amely azonban nem terjed ki a közúti közlekedési baleset során okozott kárral kapcsolatos polgári felelősség eseteire.
- [62] A 14. cikk 2. pont értelmében azonban az NBB tagja „köteles lemondani a Kormányzótanácsba delegált személy vagy annak helyettese részére biztosított bármely előjogról vagy menteségről olyan esetekben, amikor véleménye szerint ezek az előjogok és mentességek akadályozhatják a bírósági eljárás lefolytatását és azokról a Bank érdekeinek sérelme nélkül le lehet mondani olyan mértékben és olyan feltételekkel, amelyek a tag szerint megfelelnek a Bank érdekeinek.”
- [63] A 15. cikk a szolgálati kötelezettségeiket a tagország területén teljesítő igazgatótanács tagokra, tisztségviselőkre és banki munkatársakra vonatkozik, akik az a) alpont alapján „mentesek a szolgálati kötelezettségeik teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban indított bírósági és közigazgatási eljárások alól, ez azonban nem terjed ki a közúti baleset során okozott kárral kapcsolatos polgári felelősség eseteire.”
- [64] Az indítványozók szerint az NBB a Megállapodás alapján olyan abszolút immunitással rendelkezik, ami még bűncselekmény elkövetésének eseteire is kibúvót biztosít a magyar rendvédelmi szervek eljárása alól. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság értékelése szerint a felsorolt mentességek köre nem az abszolút, hanem a funkcionális immunitás körében mozognak. Ezt fejezi ki generális jelleggel a 11. cikk 2. pontjában foglalt,

a „funkciók teljesítéséhez és célok eléréséhez szükséges előjogok és mentesség” fogalma, majd a tisztségviselőket megillető immunitás tartalmát rögzítő 14. és 15. cikkek is hasonló megszorítással élnek, amikor a „szolgálati kötelezettségeik teljesítése során elkövetett cselekményekkel kapcsolatban” biztosítanak eljárási immunitást.

- [65] E tekintetben az egyetlen kivételnek a 13. cikk tekinthető, amely az NBB vagyonát érintő immunitást rögzíti, amelyhez az indítvánnyal támadott 6.1 és 6.4 pontok is kapcsolódnak. Ennek értelmében „6.1 A Bank, annak tulajdona és eszközei, a Bank Archívuma, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, valamint a Bank műveletei mentességet élveznek mindenféle jogi eljárás, közigazgatási vagy bírósági eljárás alól, azon esetek kivételével, amikor a Bank lemondott a mentességről.” Illetve „6.4 A Bank tulajdona és eszközei, bárhol is helyezkednek el és bárkinek a tulajdonában vannak, mentességet élveznek a lefoglalás, a házkutatás, a hatósági igénybevétel, az elkobzás, a kisajátítás minden formájával szemben, akár végrehajtó hatalom útján, bírósági vagy törvényi úton bármely más módon elvonnák, lefoglalnák vagy elvonnák azokat. A Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben és a jelen Megállapodás rendelkezéseinek megfelelően, a Bank minden tulajdona és egyéb eszközei mentesülnek mindenféle korlátozás, szabályozás, ellenőrzés, moratórium alól.” Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ez utóbbi pont is a funkcionális immunitás körére szűkül a „Bank céljának és funkcióinak végrehajtásához szükséges mértékben” utalás révén, továbbá utal arra is, hogy az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló New York-i Egyezmény is hasonló vagyoni jogi immunitást tartalmaz.
- [66] Az Alaptörvény 46. cikkének jogalkotói indokolása rögzíti, hogy az Alaptörvény „funkcionális, feladatköri meghatározással él: a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” Az Alkotmánybíróság értékelése alapján e feladatok ellátását nem korlátozza az, ha Magyarország a nemzetközi jog által klasszikusnak tekintett immunitási jogot biztosít egy nemzetközi szervezet számára. E tekintetben az Alkotmánybíróság egyetért az IM állásfoglalásában szereplő azon megállapítással is, hogy „önmagában az, hogy a Bank eszköze, tulajdona nem foglalható le, illetve nem kutatható át, nem zárja ki, hogy a Bank tisztségviselőjével szemben eredményes büntetőeljárást folytassanak le a hatóságok.” Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: garanciális szabálynak tekintti azt, hogy az Alapító Egyezmény 15. cikk 2. pontja szerint az NBB tagja köteles lemondani az Igazgatótanácsba delegált személy vagy annak helyettese részére biztosított bármely előjogról vagy mentességről olyan esetekben, amikor a tag véleménye szerint az említett előjogok és mentességek akadályozhatják az igazságszolgáltatás menetét és azokról az NBB érdekeinek sérelme nélkül le lehet mondani olyan mértékben és olyan feltételekkel, amelyek a tag véleménye szerint megfelelnek a NBB érdekeinek. Hasonló esetekben és ugyanazon feltételek esetén a Kormányzótanács köteles lemondani az igazgatósági tagokat megillető bármely előjogról vagy mentességről, az Ügyvezető Igazgatóság elnöke pedig szintén köteles lemondani – a Kormányzótanács és az Igazgatóság tagjai kivételével – az NBB bármely tisztségviselőjét és munkatársát megillető minden előjogról és mentességről. Ugyanezen cikk 4. pontja értelmében pedig az NBB-nek rendszeresen közölnie kell a tagországok illetékes hatóságaival azon személyek nevét, akikre kiterjed az Alapító Egyezmény 14. cikkben felsorolt előjogok és mentességek hatálya.
- [67] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésére alapított indítványt elutasítja.
- [68] 5. Végül az indítványozók az MNB alkotmányos feladatellátását látják veszélyeztetve és az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésének sérelmét állítják.
- [69] A 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az MNB működési kereteit az Alaptörvény és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) jelöli ki. A határozat értelmében az MNB „alkotmányos jogállású [Alaptörvény 41. cikk], független intézmény [l. pl. MNBtv. preambuluma, 1. § (2) bekezdése, 131. § stb.], mely nem része a versenyszférának. Az MNB – az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként – vitathatatlanul közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik.” (Indokolás [16]) „Az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy, jegyzett tőkéjét az állam bocsátja rendelkezésre, és részvényei is az állam tulajdonában vannak, az államot mint részvényest az államháztartásért felelős miniszter képviseli [MNBtv. 5. § (1) és (4) bekezdései], elsődleges célját és alapvető feladatait pedig az MNBtv. 3–4. §-ai határozzák meg. Ezek szerint az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. További feladata – ennek veszélyeztetése nélkül – támogatni a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB további feladata a monetáris

politika meghatározása és megvalósítása, a bankjegy- és érmekibocsátás, a hivatalos deviza- és aranytartalék képzése és kezelése. Emellett a devizatartalék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez, felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket, az EKB-val szemben fennálló statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra, kialakítja továbbá a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát és külön törvényben meghatározott jogkörében szanalási hatóságként jár el. Ezek a feladatok az MNBtv. szerint az MNB alapvető feladatai, egyéb feladatait csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathatja.” (Indokolás [14])

- [70] Az MNBtv. 4. § (9) bekezdése alapján tehát a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete az MNB alapvető feladatainak egyike, amelynek tartalmát az MNBtv. 39. §-a határozza meg. E feladat fontosságát jelzi, hogy az Alaptörvény pusztán két feladatot nevesít alkotmányos szinten: a monetáris politikáért viselt felelősséget [Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés] és a felügyeleti funkciót [Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés].
- [71] A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletére vonatkozó feladat az MNBtv. 39. §-ában meghatározott jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét jelenti. Az NBB azonban – ahogy arra az MNB és az IM állásfoglalása is egyezően rámutat – nem tartozik ezen jogszabályok hatálya alá. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 1. számú mellékletének 15. pontja ugyanis a törvény hatálya alól kivett nemzetközi pénzügyi intézmények között megjelöli – mások mellett – az NBB-t is. E tekintetben az NBB mint multilaterális nemzetközi pénzügyi intézmény az Európai Beruházási Bankkal és a Nemzetközi Valutaalappal esik egy tekintet alá.
- [72] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdése vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [73] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel. Az indokolás V. részében (Indokolás [24] és köv.) ugyanakkor a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben nem a 19/2015. (VI. 15.) AB határozatban foglaltakra tekintettel, hanem az alábbi alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel érték egyet az indítvány elutasításával. Véleményem szerint – tekintettel arra, hogy a kizárt joghatóság perakadálynak minősül –, nem a hatékony bírói jogvédelem alkotmányos követelményének van jelentősége, hanem magának az igényérvényesítés lehetőségének.
- [74] A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a polgári jogi, munkajogi jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [71]}. A bírósághoz fordulás joga tehát elsősorban a jogalkotóra ró kötelezettséget, mégpedig azt, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás joga – amint erre az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott – nem korlátozhatatlan alapjog. Ebből következően nem minősül alaptörvényellenesnek, ha a jogalkotó perakadályokat szabályoz az eljárási törvényekben (pl. régi Pp. 130. §). A 36/2014. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság ezért arra mutatott rá: „A jogalkotó tehát megállapíthat olyan feltételeket, amelyek esetén kizárja annak lehetőségét, hogy a fél vélt vagy valós jogi igényét bírósági úton érvényesítse. A perindítási akadályok szabályozása során azonban a jogalkotónak figyelemmel kell lennie a bírósághoz fordulás jogának érvényesítésére is, mint az állam kötelezettségére.” (Indokolás [71])
- [75] Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is foglalkozott a perakadályok és a tisztességes eljáráshoz való jognak a kapcsolatával, melyet az 51/2009. (IV. 28.) AB határozatában foglalt össze. Eszerint a tisztességes eljárás „séreلمe akkor lenne megállapítható, ha az orvoslás lehetősége egyáltalán nem lenne adott. A jogrendszer ilyen hiányai esetén van helye az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányellenesség kimondásának. [...] Ezzel szemben önmagában az a tapasztalat, hogy egy létező, a bírósági út igénybevételét biztosító – de azt időbeli korláthoz kötő – szabály alkalmazása egyes esetekben méltánytalan, vagy akár igazságtalan eredményre vezethet, még nem jelenti az alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását.” [Lásd továbbá: 70/2006. (XII. 13.) AB határozat]
- [76] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a bírósághoz fordulás joga azért nem sérül, mert a polgári jogi, illetve a munkajogi (jogviták) igények érvényesítésére – figyelemmel a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatban foglalt alkotmányos követelmény tartalmára is – a konkrét esetben vizsgált nemzetközi szerződés esetén van lehetőség.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Egyetértek a határozattal és annak lényegi indokolásával, így különösen azzal, hogy a döntést elsődlegesen az Abh1.-re alapítja.
- [78] Kizárólag azért, mert az indítvány maga hivatkozik állításai alátámasztásául az Abh2.-re, elfogadom azt is, hogy annak a jelen üggyel való összevetésében az eseti lemondás nem jelentheti az Abh2.-nek való megfelelést, mert utóbbi a jogviták egy csoportjának teljes vertikuma átadását feltételezi.
- [79] Összhangban az Abh2.-höz csatolt különvéleményemmel, a jelen párhuzamos indokolással mindössze azt kívánom kifejezésre juttatni, hogy az Abh2. egyes vonatkozó állításai (Indokolás [52]–[53]) – amelyeket a jelen ügy indokolása az V/3. pontban (Indokolás [45] és köv.) ismertet – maguk is jogilag vitathatóak, az alábbiakra tekintettel.
- [80] Sem az Alaptörvény 25. cikkéből, sem annak bármely más rendelkezéséből nem következik és nem is vezethető le, hogy a magánjogi viták egy csoportjának elbírálásra vonatkozó joghatóság nemzetközi szerződéssel ne lenne átadható nemzetközi szervezet, vagy külföldön működő választottbírószámára. A gyakorlatban ez meg is történt.
- [81] A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodásról szóló 1963. évi Genfi Egyezmény alapján magyar jogi személyek köthetnek külföldi választottbíráskodásra vonatkozóan szerződést, mivel ennek lehetőségét

Magyarország sem a nemzetközi szerződés aláírásakor, sem megerősítésekor jognyilatkozatával nem korlátozta. Mindez a joghatóságról való eszmei lemondásként értékelhető.

- [82] Tényleges joghatóságról való lemondást eredményeztek ugyanakkor az 1980-as évektől kezdve kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásaink, valamint a beruházási viták rendezésének nemzetközi központjáról szóló Washingtoni Szerződéshez (ICSID) történt csatlakozásunk 1987-ben. Ezek a szerződések meghatározott körülmények fennállása esetére (amelyek részben már a külföldi befektetésre rászoruló Magyarország szándékától függetlenül is bekövetkezhetnek) automatikusan biztosították a magyar állam szerveinek alávetését a területén megvalósuló, külföldiek által eszközölt befektetésekkel kapcsolatos szerződéseken alapuló magánjogi viták választottbírói úton és/vagy az ICSID szabályzata alapján történő rendezésére. Az itt említett tárgyalási jogvitákra vonatkozóan az alávetésben megnyilvánuló állam-, illetve kormányközi nemzetközi szerződésekben vállalt állami kötelezettség vállalás ténylegesen kizárja az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét is.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [83] Ebben az ügyben az országgyűlési képviselők egy csoportja indítványozta a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között létrejött nemzetközi szerződést becikkelyező 2015. évi XLI. törvény felülvizsgálatát az Alaptörvénybe ütközés címén. Ám mivel az Abtv. 23. § (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a nemzetközi szerződések Alaptörvénybe ütközésének a vizsgálatát csak előzetes normakontroll-eljárásban teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára, ezért ezt az indítványt vissza kellett volna utasítani. A többségi határozat azonban azzal az érveléssel, hogy a korábbi Alkotmány és az akkori Abtv. alapján is tilos ilyenfajta utólagos normakontrollt a '90-es évekből korábbi alkotmánybírói többség is elvégezte, érveiket igénybe véve most is lehetőnek deklarálta ezt a hatáskör kitérítést. Ebben nem tudtam támogatni, és csak visszautasítást fogadtam volna el.
- [84] Látni kell azonban, hogy az Alaptörvény 2012. évi hatálybalépése óta elmúlt években a magyar alkotmánybírák a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályok utólagos vizsgálatát már nem tekintették hatáskörükbe tartozónak, és ettől ez idő alatt csak legújabbban kezdtek eltérni a 3161/2019. (VII. 10.) AB határozatban, mely ellen, mint az Alaptörvény és az ez alapján kiadott Abtv. megsértése ellen szintén különvéleményt írtam A többségi indokolás a fenti megfogalmazással elvileg lehetőként ismerte el ezt az utólagos vizsgálatot, miközben erre nincs explicit alaptörvényi felhatalmazása, de összetétele máskülönben is kétséges, hogy az ország külpolitikai kötelezettségvállalásait ténylegesen is ellenőrizni tudná. A szűkebb jogágakra szakosodott rendes bíróságokhoz képest az alkotmánybírók generalista hatásköre amúgy is folyamatosan gondot okoz az új és új alkotmánybírák számára, akik fő szabályként maguk is egy-egy szűkebb jogágban szerzett tapasztalatokkal érkeztek ide, és ezzel a további kiterjesztéssel a teljes nemzetközi szerződési rendszer ellenőrzés alá vonásával ez a feszültség csak fokozódhat.
- [85] Az Alaptörvényt és az Abtv.-t a szem előtt tartva tehát ilyen önhatalmú hatáskörtágítást az alkotmánybíráskodás eredeti eszményével szembenállónak gondolom, és nem tudom támogatni.

Budapest, 2020. június 30.

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

Alkotmánybírói ügyszám: II/1231/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3285/2020. (VII. 17.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros III. kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének az egyes helyi adókról szóló 49/2008. (IX. 30.) számú rendelete 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.33.703/2016/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi személy a képviseletre jogosult vezető tisztségviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában, illetve annak kiegészítésében kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján állapítsa meg Budapest Főváros III. kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselőtestületének az egyes helyi adókról szóló 49/2008. (IX. 30.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 31.K.33.703/2016/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat; az Abtv. 43. § (4) bekezdésre hivatkozással a támadott bírósági döntéssel összefüggésben kérte továbbá a bíróságtól felülvizsgálni kért (adó)hatósági határozatok megsemmisítését is. Kérelmét az indítványozó az Alaptörvény XV., valamint XXX. cikkeinek sérelmére alapította.
- [3] A támadott ítéletben rögzített tényállás alapján az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint az indítványozó 120/73800 hányadban tulajdonát képezi a Budapest III. kerületben található társasházban teremgarázként nyilvántartott ingatlan. Az indítványozót ezen ingatlana tekintetében Budapest Főváros III. kerületi Polgármesteri Hivatal Adóügyi Főosztálya Adómegállapítási és Ellenőrzési osztálya elsőfokú adóhatóságként a 2013–2016. adóévekre mindösszesen 162 841 Ft építményadó megfizetésére kötelezte. Az indítványozó által megfellebbezett határozatot Budapest Főváros Kormányhivatala másodfokú hatóságként eljárva helybenhagyta. Az indítványozó a másodfokú hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte; keresetében egyfelől a számára sérelmes hatósági határozatok tekintetében (a tényállás tisztázására vonatkozó, illetve az adómegállapítás jogalapjával összefüggő) jogszabálysértésre hivatkozott, másfelől pedig kérte a bíróságtól az Alkotmánybíróság előtti eljárás lefolytatását [az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés benyújtását] az építményadó megállapítása során alkalmazott Ör. 6. § (4a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a támadott ítéletével az indítványozó keresetét a jogszabálysértés tekintetében elutasította, az alkalmazott önkormányzati rendeleti szabállyal összefüggésben az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését pedig, mivel azt nem tartotta indokoltnak, mellőzte.
- [4] Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Ebben, valamint indítványa kiegészítésében előadott érvelése szerint az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát, valamint a XXX. cikkben rögzített arányos közteherviselés elvét sérti, hogy vele szemben az adóhatóság az adófizetési kötelezettséget a tulajdonában lévő gépjárműtároló után az Ör. 6. § (2) bekezdésében az ugyanezen

paragrafus (3)–(5a) bekezdéseiben foglalt kivételek alá nem tartozó adótárgyak (építmények) tekintetében egységesen meghatározott 1600 Ft/m²/év mérték alapján állapította meg. Véleménye szerint alapjogai sérelmét ezzel összefüggésben valójában az Ör. 6. § (4a) bekezdésében foglalt kivétel-szabály „magánszemélyek tulajdonában lévő” szövegfordulata okozta, amely alaptörvény-ellenes megkülönböztetést tesz a magánszemély és a jogi személy adóalanyok között, elzárva őt az ezen rendelkezésben meghatározott, kedvezményes (400 Ft/m²/év) adómértéken való adómegállapítás lehetőségétől.

- [5] Ezzel kapcsolatban az indítványozó előadta, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) – és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata – alapján az önkormányzatok viszonylag széleskörű mérlegelési szabadsággal rendelkeznek az egyes helyi adókkal kapcsolatos kedvezmények, mentességek megállapítása tekintetében; ezekkel összefüggésben a gazdasági tevékenység folytatása okán az egyes adóalanyok eltérő kezelése nem eleve kizárt [lásd pl.: Hatv. 7. § e) pont]. Ugyanakkor, álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó az érintett adónem (építményadó), és különösen annak konkrét tárgya (garázs, gépjárműtároló) tekintetében a magán-, és a jogi személyek között nem tehetett volna a támadott rendeletben foglalt módon különbséget [lásd: Hatv. 7. § g) pont]. Kifejtette, hogy nézete szerint a Hatv. 15. §-ának rendelkezéseiből és az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vevő irányadó (korábbi) gyakorlatából is az következik, hogy a vagyoni típusú adók körébe tartozó építményadó esetén a megállapítható adómérték a Hatv. 7. § g) pontjában foglaltakra tekintettel sem „oldódhat el” teljesen az adóztatott vagyontárgy értékétől. Márpedig az Ör. alapján a jogi személyek tekintetében garázs céljára szolgáló ingatlantulajdon esetén éppen ez történik. A jogi személyek ugyanis – egyébként a magánszemélyekkel e tekintetben megegyezően – a lakás céljára szolgáló, négyzetméteráron számítva többszörösen magasabb értékű ingatlan után ugyanúgy 1600Ft/m²/év mértékű adót kötelesek megfizetni, mint az ennek töredékét érő garázsok után. Érvéle szerint éppen ezért a magánszemélyek számára a garázsok után fizetendő építményadóra az általa kifogásolt rendelkezésben megállapított 400 Ft/m²/év adómérték valójában az adott rendeltetésű (és ezért a lakásoknál jóval alacsonyabb értékű) ingatlanok tekintetében a reális – vagyis Alaptörvénnyel nem ellentétes, nem elvonó jellegű – mérték-megállapításnak tekinthető. Erre tekintettel pedig az általa támadott rendelkezés valódi tartalma szerint nem a magánszemélyeknek adott kedvezmény, hanem a jogi személyeket sújtó hátrányos megkülönböztetés. Az alacsonyabb értékű adótárgy tekintetében szerinte arányosnak tekinthető alacsonyabb adómértékhez képest a jogi személyekre irányadó négyszeres – a lakásokéval megegyező – adómérték álláspontja szerint egyértelműen eltúlzó, ezért „nem tekinthető kedvezménynek, ha [...] a jogalkotó a magánszemélyek tekintetében »visszaszállítja« [azt] a reális adómérték közelébe”. Álláspontja szerint tehát a garázstulajdonosok „homogén csoportján belül” az önkormányzati jogalkotó által tett megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikkét, továbbá, mivel jogi személyként elzárja őt a gépjárműtárolóra irányadó, egyébként arányosnak tekinthető adómértéktől, sérti az Alaptörvény XXX. cikkében foglalt arányos közteherviselés elvét is. Az indítványozó ezért kérte a támadott szövegrész megsemmisítését, mivel „[h]a a támadott »magánszemélyek tulajdonában álló« fordulat nem szerepelne a támadott jogszabályban, úgy az nem volna Alaptörvénnyel ellenes, mivel mindegyik gépjárműtároló-tulajdonosra egységes, megkülönböztetéstől mentes, és arányos 400 forint/m²/év adómérték vonatkozna 50 m² meg nem haladó alapterület után”.
- [6] Ezen túlmenően az indítványozó szerint az önkormányzati jogalkotó a vagyoni típusú adók körébe tartozó építményadó, illetve annak konkrét tárgya, a gépjárműtárolók tekintetében egyébként sem tehetett volna az általa kifogásolt módon az adóalanyok között különbséget. Az érintett önkormányzat (alperesi beavatkozóként) a bírósági eljárás során a magán- és jogi személyek közötti különbségtétel (törvényes és alkotmányos) indokaként a különböző adóalanyok eltérő teherbíró képességét jelölte meg. Az indítványozó szerint ugyanakkor vagyoni típusú adó tekintetében sem a Hatv., sem a bírósági gyakorlat, sem pedig az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján ezen szempont szerint nem tehetne – még a jogi személyek által folytatott vállalkozási tevékenységre tekintettel sem – különbséget a helyi adó alanyai között. Amennyiben ugyanis mégis így tenne, azzal lényegében nem, vagy nem kizárólag az adott vagyontárgyat, hanem az egyes (nem magánszemély) adóalanyok jövedelmét adóztatná meg közvetett módon. Erre viszont az önkormányzatoknak az indítványozó szerint az építményadó szabályainak megállapítása során nincsen lehetősége, mivel azok a Hatv. rendelkezéseinek helyes értelmezése szerint nem „oldódhatnak el” az adó alapját képező vagyontárgytól, illetve annak értékétől; ezt az értelmezést álláspontja szerint az Alkotmánybíróság több általa hivatkozott döntése, de különösen is a 22/2002. (VI. 10.) AB határozat is megerősíti. Mindezekből álláspontja szerint az következik, hogy a támadott rendelkezés „nem csupán az Alaptörvény elveit, hanem a Hatv. [az adó mértékének, valamint

a mentességek és kedvezmények megállapítása során figyelembe veendő szempontokat tartalmazó] 7. § g) pontját is megsértette”.

II.

[7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett, releváns rendelkezései:

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

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

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

[8] 2. Az Ör. érintett rendelkezései:

„Építményadó

6. § (1) Az adó alapja az építmény négyzetméterben számított hasznos alapterülete.

(2) Az adó mértéke – a (3)–(5a) bekezdésben foglalt kivétellel – 1600 Ft/m²/év.

[...]

(4a) Az egész évben kizárólag csónaktárolás céljára használt csónaktároló teljes, és a magánszemélyek tulajdonában lévő garázs, gépjárműtároló 50 m²-t meg nem haladó része után fizetendő adó mértéke 400/Ft/m²/év.”

III.

- [9] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.
- [10] Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] eleget tesz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül adta postára, megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (1) bekezdése, 27. §-a], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XV. cikk, valamint XXX. cikk], az indítvány továbbá tartalmaz a támadott jogszabály és a bírói ítélet alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet az Ör. 6. § (4a) bekezdése „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjai].
- [11] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. § (1) bekezdés és a 27. § (1) bekezdés szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29. § szerinti feltételeket.
- [12] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és 27. § (1) bekezdésében meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó, mint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló per felperese, nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [13] Az indítványozónak nem áll rendelkezésre további jogorvoslati lehetőség, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntésével szemben további (rendes) jogorvoslati eljárás nem vehető igénybe, ezért a panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjában, a 27. § (1) bekezdés b) pontjában és az Ügyrend 32. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelményeknek eleget tesz.
- [14] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésével kapcsolatos panaszelem tekintetében az Abtv. 29. §-ára figyelemmel a jelen ügy kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálandó, hogy nem jelenti-e az Alaptörvény XV., illetve XXX. cikkének sérelmét az önkormányzati jogalkotó azon megoldása, amely a helyi adók körében megállapított építményadó tekintetében olyan tartalmú szabályokat alkot, amelyek alapján a jogi személyek a tulajdonukban lévő – bizonyos mérethatárt el nem érő – gépjármű-

tárolók után magasabb összegű adót kötelesek megfizetni, mint amekkorát ugyanezen adótárgy után a magán-személyek fizetnek. Erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt befogadta. Az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, az indítvány befogadásáról szóló külön döntés mellőzésével folytatta le.

IV.

- [15] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [16] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszról döntött.
- [17] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által előadott érvelés mindkét megjelölt alaptörvényi rendelkezés (XV. cikk és XXX. cikk) tekintetében egyaránt tartalmaz az alkotmányossági érveken túlmenően a Hatv. valamely rendelkezésnek, illetve az abból az indítványozó szerint levezethető tartalomnak a sérelmével kapcsolatos érveket is.
- [18] Az indítványozó kifejtette egyfelől, hogy a Hatv. 15. §-ából álláspontja szerint az vezethető le, hogy a jogalkotó az adómérték meghatározása során „az adott vagyontárgy értékétől nem távolodhat el”, másfelől pedig, hogy az általa kifogásolt szabályozás a Hatv. 7. §-ának g) pontját is sérti.
- [19] Az indítvány alapján megállapítható volt, hogy az indítványozó mind a közteherviselés arányosságával, mind a jogalkotó által az adóalanyok között tett megkülönböztetéssel és az annak alapjául szolgáló csoportképzéssel (magánszemélyek vs. mindenki más) kapcsolatos érveit részben a Hatv.-vel álláspontja szerint fennálló valamely ellentétre vezette vissza; nézete szerint ezek az érvek is a támadott rendelkezés (szövegrész) alaptörvényellenességét támasztják alá. Az indítványozó az általa előadott érvelésben hivatkozott továbbá korábbi, még eltérő alkotmányjogi környezetben – az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) hatálya alatt – született alkotmánybírósági döntésekben foglaltakra is.
- [20] 1.2. Az indítványozónak a Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtése tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezésére kerülhet sor, mely körbe az indítványozó nem tartozik. A Hatv. megsértésével kapcsolatos okfejtését az indítványozó – nyilvánvalóan ezért – nem kötötte össze határozott kérelemmel (így a megsértett alaptörvényi rendelkezés [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés] megjelölésével, az önkormányzati rendelet törvénybe ütközésének az Alaptörvény XV. és XXX. cikkbeli sérelme megállapítása melletti külön kimondásának kérelmével). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletnek a Hatv.-vel való viszonyát nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra is, hogy ilyen vizsgálatot abban az esetben sem folytathatna le, ha ilyen indítvány előterjesztésére jogosultsággal rendelkező indítványozó erre irányuló megfelelő indítvánnyal élne, ennek elbírálása ugyanis az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a bíróság (Kúria) hatáskörébe tartozna. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott alkotmánybírósági döntésekkel kapcsolatban megjegyzi, hogy ezeket a döntéseit még eltérő alkotmányos és jogszabályi környezetben hozta meg. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmánybíróság nem volt elzárva attól, hogy alkotmányossági megállapításai megtétele során a vizsgált önkormányzati rendelet esetleges más jogszabályba ütközését figyelembe vegye.
- [21] Tekintettel azonban az alkotmányos és jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra, a jelen ügy kapcsán erre már nincsen lehetőség; így az Alkotmánybíróság az Ör. érintett rendelkezéseit, illetve a 6. § (4a) bekezdésnek az indítványozó által támadott szövegrészletét kizárólag az Alaptörvény indítványban hivatkozott két rendelkezésével, azaz a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos XV. cikkel, valamint a közterhekhez való, a teherbíró képességnek és a gazdaságban való részvételnek megfelelő hozzájárulás alkotmányos kötelezettségét előíró XXX. cikkel való összeegyeztethetőségük tekintetében vizsgálhatta.
- [22] 2. Az indítványozó az Ör. 6. § (4a) bekezdésében foglalt, a meghatározott mérethatárt el nem érő gépkocsitárolókra és a csónaktárolókra megállapított kedvezményszabálynak a „magánszemélyek tulajdonában álló” szövegrésze alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság olyan jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét vizsgálhatja, amelynek bírósági eljárásban történő alkalmazása folytán kerül sor az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmére.

A jelen ügyben megállapítható volt, hogy az indítványozó tekintetében az adófizetési kötelezettség megállapítására az Ör. 6. § (2) bekezdésének alkalmazásával került sor. A 6. § (2) bekezdése azonban utal azokra a kivételekre is, melyek közül az egyiknek [Ör. 6. § (4a) bekezdés] a rendelkezéseire tekintettel az indítványozó az alaptörvény-ellenességet állítja.

- [23] Az indítványozó érvelése szerint az adó tárgyához és értékéhez igazodó adómeghatározás esetén valamennyi gépjárműtároló tekintetében – azaz rá mint jogi személyre vonatkozóan is – a kedvezmény szabályban rögzített, az általános adómértékhez képest számottevően alacsonyabb adómérték lenne alkotmányosan elfogadható. Ez tartalmi értelemben egyben azt is jelenti, hogy az indítványa szerint alkotmányosnak tekinthető, az alanyi kör tekintetben a magánszemélyekre vonatkozó (álláspontja szerint alaptörvény-ellenes) szűkítést nem tartalmazó jogalkotás esetén az építményadó mértékének meghatározása során – a garázs, mint adótárgy vonatkozásában – vele szemben is a (4a) bekezdés tényleges alkalmazására kellett volna sor kerüljön.
- [24] Mindezekre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. indítványozó által támadott rendelkezésének érdemi vizsgálatára az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt eljárás során – az indokolás 1.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) rögzített keretek között – lehetőség van.
- [25] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 6. § (4a) bekezdésében a jogalkotó a vagyoni típusú adók közé tartozó építményadó vonatkozásában, annak bizonyos tárgyai tekintetében kedvezményt biztosított az általános adómérték-meghatározáshoz képest. A kedvezmény az egész évben kizárólag csónaktárolás céljára használt csónaktárolók tekintetében mindenkit, az 50 m²-t meg nem haladó méretű garázsok tekintetében az adóalanyok jól körülhatárolható csoportját (a magánszemélyeket) érinti.
- [26] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy általában az adókedvezmények biztosításának kötelezettsége, különösen pedig a jelen ügyben érintett kedvezmény biztosítása nem tekinthető az Alaptörvény valamely rendelkezéséből kényszerítően következőnek, az a jogalkotó saját elhatározásán, az e tekintetben fennálló mérlegelési jogán alapul; vagyis a vizsgálattal érintett kedvezmény *ex gratia* juttatásnak minősül.
- [27] Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben részletesen kidolgozott gyakorlat áll rendelkezésre az *ex gratia* juttatásokkal összefüggésben a jogalkotó(k) által tehető, alkotmányosan elfogadható megkülönböztetések tekintetében. „Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], illetőleg 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]}. [...] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy »a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie« {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét [...] az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének keretei között bírálta el. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99]}.” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]–[74]}
- [28] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes a hátrányos megkülönböztetés Alaptörvény XV. cikkében foglalt (általános) tilalmával. A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a per során beavatkozóként a perbe az alperes oldalán belépő települési önkormányzat, mint jogalkotó, a szabályozás indokaként a magánszemélyek és a (tipikusan) jövedelmező gazdasági tevékenységet folytató jogi személyek, gazdasági társaságok eltérő teherbíró képességével indokolta a gépjárműtárolók tekintetében az előbbiek számára biztosított kedvezményes adómérték meghatározását. Az Alkotmánybíróság elfogadja, hogy az indítványozó ezzel kapcsolatban előadott azon érvelése, amely szerint gazdasági tevékenység nem kizárólag jogi személyiséggel szükségszerűen együtt járó (gazdasági társasági) formában végezhető, illetve az sem szükség-

szerű, hogy egy (kis)vállalkozás teherbíró képessége számottevően kedvezőbb, mint a magánszemélyké, az egyes konkrét esetekben és személyek vonatkozásában akár megállapítható is lehet. Ennek ellenére azokból olyan következtetés, amely a jogalkotó által megjelölt indok helytállóságát általánosságban, kényszerítő erővel cáfolhatná, nem vonható le. A koncepció alapjául szolgáló jogalkotói feltételezés azonban ennek ellenére – még ha az alól kivételek adott esetben fel is lelhetőek – nem tekinthető önkényesnek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Ör. 6. § (4a) bekezdésében megjelenő, vizsgált különbségtétel nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.

- [29] 4. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény XXX. cikkével kapcsolatban előadott érvelésével összefüggésben visszautal a saját eljárásának tartalmával összefüggésben az indokolás 1.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) rögzített keretekre. Az ott írtaknak megfelelően az indítvány elbírálása során kizárólag a XXX. cikkben [a jelen ügy jellegéből adódóan annak is csak az (1) bekezdésében] rögzített, tehát az Alaptörvény szintjén is megjelenő előírások tartalmi vizsgálatára volt lehetőség.
- [30] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése alkotmányos kötelezettségként írja elő mindenki (magánszemélyek és nem magánszemélyek) számára egyaránt a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást. E hozzájárulás teljesítéséhez az Alaptörvény alkotmányossági kritériumként a teherbíró képességnek, illetve a gazdaságban való részvételnek megfelelő mértékét határozza meg. Mindezek alapján az Ör. támadott szabályával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből nem olvasható ki olyan tartalom, amely a jogalkotó által a magánszemélyek számára biztosítani kívánt adókedvezményeket tilalmazná, illetőleg amelyet ilyen alanyi kör számára biztosított, meghatározott mértékű kedvezmény sértene.
- [31] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, az Alaptörvény XV. cikkének és XXX. cikkének sérelmével kapcsolatos alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [32] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványnak a bírósági döntés alaptörvény-ellenességére és megsemmisítésére vonatkozó, az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett elemét vizsgálta.
- [33] Az indítvány, illetve annak kiegészítése az alaptörvény-ellenesnek (illetve törvényellenesnek is) tartott jogszabályon alapuló adóhatósági határozatokkal szembeni kereset elutasításán kívül a támadott bírói döntés kapcsán kizárólag azt problematizálta, hogy a bíróság az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló, részletes indokolással ellátott, már a keresetlevélben benyújtott kérelmet (részletes vagy valódi) indokolás nélkül elutasította. Ezen túlmenően azonban a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének alátámasztására egyéb, alkotmányjogilag is értelmezhető érvelést az indítványozó nem terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság Abtv. 25. §-a szerinti eljárásának kezdeményezése tekintetében azonban az eljáró bíró számára saját meggyőződésén alapuló szabad mérlegelési lehetősége van, vagyis nincs kötve a peres felek ezzel kapcsolatos indítványához, vagy álláspontjához {vö.: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. §-a tehát egyfelől általánosságban a bírói kar számára megteremti a lehetőségét – és alkotmányos, illetve törvényi alapját – egy speciális alkotmánybírósági (normakontrol) eljárás kezdeményezésének; másfelől viszont kötelezettségként ez csak abban az esetben jelenik meg az egyes ügyekben eljáró bírók számára, ha az általuk alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét ők maguk (is) – szubjektív módon – észlelik. Ilyen bírói meggyőződés hiánya – aminek megállapítását a támadott bírói döntés egyértelműen tartalmazza – önmagában nem eredményezi az adott döntés alaptörvény-ellenességét, mint ahogyan nem teremt az Alkotmánybírósághoz fordulást az eljáró bíróság előtt kérelmező peres fél számára sem indítványozói jogosultságot utólagos normakontrol eljárás ilyen módon történő kezdeményezésére; mivel azt az egyes bírói döntések által érintett személy(ek) az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott feltételek fennállása esetén jogosultak kezdeményezni.
- [34] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó a támadott bírói döntéssel kapcsolatosan nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel.
- [35] 6. Mindezekből kifolyólag az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában, illetve részben az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írott feltételeknek, ezért az Alkotmány-

bíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a, valamint az Ügyrend 2–4. §-ai alapján eljárva ezt a panaszemet, az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó párhuzamos indokolása

- [36] A határozat rendelkező részével egyetértek. Indokolását azonban az alábbiak szerint tartom levezethetőnek.
- [37] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszeljáráásban felülvizsgálja, hogy a helyi adórendelet összhangban áll-e az Alaptörvényben biztosított jogokkal. Következésképpen a jelen ügyben a közteherviseléssel és a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos vizsgálat – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti korlátozó alkotmányos rendelkezés ellenére is – lefolytatható.
- [38] 2. A közteherviselési kötelezettséget az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése rögzíti, az anyagi jogi adókötelezettség pontos terjedelmét az építményadó esetében a Hatv. és az Ör. együttesen tartalmazza. Az alkotmányossági felülvizsgálat tárgya kizárólag az utóbbi jogszabály egyik rendelkezése volt.
- [39] Álláspontom szerint a helyi közteherviselés esetében is érvényesülnie kell az Alaptörvény diszkriminációt tilalmozó rendelkezésének. Eszerint az adóteherállás egyik eleme sem, így az adókönyvtési szabály sem lehet hátrányosan megkülönböztető a potenciális adóalanyok viszonylatában. Azaz annak ellenére, hogy senkinek sincs anyagi joga avagy alapjoga adókönyvtésre, az ilyen irányú jogalkotói szándék csak az Alaptörvény XV. cikkében foglaltakra tekintettel jelenhet meg az adórendeletben normaként. Értelemszerű, hogy ez a megállapítás nem vonatkozik a gyermeket nevelők csoportjára, ahol az adókönyvtés mint pozitív megkülönböztetés lehető-

ségét maga az Alaptörvény teremti meg a XXX. cikk (2) bekezdésében. Ezért azt gondolom, hogy a támadott szabály felülvizsgálatára nem az *ex gratia* juttatásokra vonatkozó, hanem – a jelen ügy körülményeire tekintettel – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti teszt vonatkozik. Ennek lényege pedig abban áll, hogy az összehasonlítható csoportba tartozó személyek (adóalanyok) között tett megkülönböztetésnek van-e a tárgyilagossági mérlegelés szerinti észszerű indoka.

- [40] 3. Véleményem szerint a diszkriminációs vizsgálat lefolytatása során azt kell alapul venni, hogy az építményadó a vagyonadók közé tartozik. Ez az adójogi tény azzal az adótani jellemzővel jár együtt, hogy tárgyi adó, azaz nem az adóalany sajátosságait, vagy körülményeit helyezi előtérbe. Ezzel szemben a jövedelem- és nyereségadók alanyi adók, amelyek az adóalanyok személyes jellemzőit fejezik ki. Eszerint tehát a jövedelemadó legfontosabb kérdése, hogy kit adóztatunk; a vagyonadók legfontosabb kérdése, hogy mit adóztatunk. A teherbíró képességet is másként lehet értékelni a két adótípusnál. Vagyonadónál az adóztatás arányossága úgy biztosítható, hogy az adótárgy értékéhez viszonyítjuk az adó összegét.
- [41] Az előbbi adótani jellemzők azért fontosak a diszkriminációs vizsgálat során, mert a tárgyilagossági mérlegelés szerinti észszerű indok ezek tükrében vizsgálандó. Az építményadó esetében nem az tűnik a megkülönböztetés észszerű indokának, hogy az adótárgy magánszemély vagy vállalkozó tulajdonában áll-e és melyik csoport tehetősebb. Az már sokkal inkább lényeges szempont lehet, hogy az adótárgy milyen célt szolgál: üzletit vagy mást. Álláspontom szerint ezen a logikán haladva lett volna igazolható a sérelmezett megkülönböztetés észszerűségének indoka.

Budapest, 2020. június 30.

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

- [42] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1294/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3286/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.250/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A távközlési gazdasági társaság – mint egy telekommunikációs gazdasági társaság általános jogutódja – indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2017. január 10-én, az Alkotmánybírósághoz 2017. január 30-án érkezett alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kfv.I.35.250/2016/7. számú ítélete ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó álláspontja szerint az ítélet ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a C) cikk (1) bekezdésével, az E) cikk (2)–(3) bekezdéseivel, a Q) cikkel és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [2] Az indítványozó távközlési szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság, erre figyelemmel az egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvény (a továbbiakban: Különadó törvény) alanya volt. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az adóhatóság a 2009-2011. évekre vonatkozóan valamennyi adónemre és költségvetési támogatásra a bevallások utólagos vizsgálatát végezte el. Az adóhatóság utólagos vizsgálata keretében az indítványozó nyilatkozatot nyújtott be a Különadó törvényre vonatkozóan, amelyben kérte ezen adónemben fennálló kötelezettségeinek törlését arra hivatkozással, hogy a Különadó törvény sérti az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv (2002. március 7.) (a továbbiakban: Engedélyezési Irányelv) 12. és 14. cikkét, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 49., 107. és 108. cikkeit valamint az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, a Tanács 659/1999/EK rendeletét (1999. március 22.).
- [3] Az elsőfokú adóhatóság az ágazati különadóval kapcsolatban adókülönbözetest nem állapított meg, érdemi megállapítást nem tett. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú adóhatóság az elsőfokú határozatot módosította, ugyanakkor az indítványozó ágazati különadóra vonatkozó érvelését arra tekintettel utasította el, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (3) bekezdéséhez képest a távközlési adó alkalmazása az uniós joggal teljes mértékben összeegyeztethető, nem diszkriminatív, mivel az adóalanyok között honosságuk, illetve szerkezeti felépítésük szerint nem tesz különbséget, továbbá a különbség mindössze abból adódik, hogy az adó mértéke progresszív, ezért a magasabb árbevételű adóalanyokat magasabb összegű adó terheli, amely módszer az adóhatóság szerint azért indokolt, mert a nagyobb árbevétel nagyobb piaci befolyásra, alacsonyabb fajlagos költségre, magasabb jövedelmezőségre, ekként sokkal erőteljesebb adóteher viselési képességre utal.
- [4] Az indítványozó az adóhatóság határozata ellen keresetet nyújtott be, amelyben kizárólag a távközlési szolgáltatásra kivetett különadó uniós jogi előírásokba ütközését kifogásolta. Az indítványozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet is előterjesztett. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 22. sorszámú végzésével kijavított 19.K.32.228/2014/18. számú ítéletében az indítványozó keresetét és előzetes döntéshozatal iránti kérelmét elutasította.
- [5] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria Kfv.I.35.250/2016/7. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét – eltérő indokolással – hatályában fenntartotta azzal, hogy a másodfokú adóhatóság 2511425008. iktatószámú határozata indokolásának II. pontját akként változtatta meg, hogy mellőzte az ágazati különadó fizetési kötelezettség eltörlésére irányuló kérelem érdemi elbírálását. A Kúria álláspontja szerint az indítványozó uniós jogi érvelése, kérelme nem volt szabályszerűen előterjesztett önellenőrzésnek tekinthető, és az elsőfokú

bíróságnak észlelnie kellett volna, hogy az indítványozó az önellenőrzésre vonatkozó szabály megkerülésével, az adózási jogait és kötelezettségeit szabályozó törvényben előírt rend figyelmen kívül hagyásával vitatta adófizetési kötelezettségét, amelyre a jogszabály ilyen formában nem ad lehetőséget. A Kúria szerint az indítványozónak a Art. 124/B. §-ában biztosított lehetősége (speciális önellenőrzési eljárás megindításának kezdeményezése) fennállt, amellyel az adóhatósági ellenőrzés megkezdéséig nem élt. A Kúria rögzítette, hogy mindezekre figyelemmel nem vizsgálta érdemben az ágazati különadó elsődleges és másodlagos jogba történő ütközésére vonatkozó felperesi érveket és előzetes döntéshozatali eljárást sem kezdeményezett.

- [6] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kúria Kfv.I.35.250/2016/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert az álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a C) cikk (1) bekezdésével, az E) cikk (2)–(3) bekezdéseivel, a Q) cikkel és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsőként arra hivatkozott, hogy mind az első- és másodfokú adóhatóság, mind az elsőfokú bíróság érdemben megvizsgálta az indítványozó kérelmét és annak tartalmi elbírálása alapján alakította ki álláspontját. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Kúria ítélete időbeli korlátok közé szorítja az adózónak az adókötelezettséget megállapító jogszabály Európai Unió kötelező jogi aktusába ütközésre (vagy alaptörvény-ellenességre vagy önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésre) hivatkozásának lehetőségét. Az indítványozó szerint a Kúria tévesen minősítette a bevallások utólagos ellenőrzésének megkezdését követően előterjesztett nyilatkozatát a Art. 124/B. §-a alapján előterjesztett speciális önellenőrzés iránti kérelemnek. Az indítványozó szerint a Kúria ítéletében foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének lényege azonban nem a tartalom szerinti minősítés elvének érvényesülése vagy nem érvényesülése, hanem az, hogy az adóhatóság a hivatalból induló eljárások során köteles-e figyelembe venni és alkalmazni az uniós jogot. Álláspontja szerint ezen kérdés veti fel a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét.
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [9] Az indítványozó jogi képviselője a támadott ítéletet a tértivevény tanúsága szerint 2016. november 11-én vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2017. január 10-én adta postára, melyet 2017. január 11-én érkeztetett az elsőfokú bíróság, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül. A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető, és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [10] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként a XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, a B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét, a C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvét, az E) cikk (2)–(3) bekezdéseit és a Q) cikkét. Az alkotmányjogi panasz kifejezett kérelmet tartalmaz a Kúria Kfv.I.35.250/2016/7. számú ítéletének megsemmisítésére.
- [11] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, C) cikk (1) bekezdése, az E) cikk (2)–(3) bekezdései és a Q) cikk (1)–(3) bekezdései, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában eleve nem látott lehetőséget érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.
- [12] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozása esetén sem értelmezhető az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, ezért e tekintetben érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására indokolás előterjesztése esetében sem lenne lehetőség {3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ennek oka, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában a visszaható hatályú jogalkotás, illetve a felkészülési idő hiányára való hivatkozás kivételével alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetőség {3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ugyanígy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése, az E) cikk és a Q) cikk sem tartalmaz olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amely vonatkozásában az indítványozó alkotmányjogi panasz nyomán érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatása lenne indokolt.

- [13] Az indítványozó az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének megsértésére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára az Abtv. 32. § (2) bekezdésben meghatározott indítványozói kör kezdeményezése esetén jogosult, azonban nincs hatásköre az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.
- [14] Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. [...] [A] felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe.” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [24]} Következésképpen az indítványozó által kifogásolt kúriai határozat esetében érdemi összefüggés hiányában nem állapítható meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelme.
- [15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában alapvetően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozott.
- [16] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [17] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában előterjesztett indokolásra tekintettel befogadta, azonban a testület érdemi vitája során nyilvánvalóvá vált, hogy az indítvány nem felel meg a törvényi feltételeknek.
- [18] Az Alkotmánybíróság előjáróban kiemeli, hogy feladata az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, és nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazását felülbírálni, hiszen a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a bíróságok, elsősorban a Kúria feladata {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság értékelése szerint az indítványozó valójában azt vitatja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére alapított panaszellel, hogy a Kúria nem adott helyt a keresetének.
- [20] „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [21] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak. A jogszabályok értelmezése a bíróságok feladata, míg az Alkotmánybíróság hatásköre a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteinek kijelölésére terjed ki. Ez a hatáskör azonban nem eredményezheti azt, hogy az Alkotmánybíróság negyedfokon ismételt felülbírálna a Kúria felülvizsgálati eljárásban meghozott határozatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban, hogy a tényállás feltárása, az eljárás során előadott érvek, illetve beszerzett bizonyítékok értékelése, a következtetések mérlegelés alapján való levonása, illetve a tényállás megalapozottságának vizsgálata a jogalkalmazó bíróságok számára fenntartott feladatok, így kívül esnek az Alkotmánybíróság vizsgálódási körén {lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3207/2015. (X. 27.) AB végzés, Indokolás [12]; 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [11]; 3067/2016. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [18]; 3151/2018. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [14]}.” {3382/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [21]; egyik legutóbbi megerősítése: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}
- [22] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy gyakorlata szerint „[ö]nmagában egy eljárási törvény megsértése sem eredményezi minden esetben az igazságos döntéshez vezető peres eljárás méltánytalanságát. Ezek ugyanis törvényességi és nem alkotmányossági kérdések. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó csupán a Kúria eltérő, és számára pervesztességet eredményező értelmezését sérelmezi. Ezért a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelme [...] nem volt megállapítható.” {3373/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]}

- [23] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelen ügy kapcsán hivatalból észlelte, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) előtt folyamatban lévő azon előzetes döntéshozatali eljárások, amelyeknek a tárgya a Különadó törvény uniós joggal való összeegyeztethetősége volt, 2020. március 3-án kihirdetett ítéletekkel lezárultak. Az EUB a Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Zrt. (C-75/18. ECLI:EU:C:2020:139) és a Tesco-Global Áruházak Zrt. (C-323/18. ECLI:EU:C:2020:140) ügyeiben hozott ítéleteiben a távközlési vállalkozások és a kiskereskedelmi ágazatban tevékenységet folytató vállalkozások árbevételére Magyarországon kivetett különadókat összeegyeztethetőnek ítélte a letelepedés szabadságával és a 2006/112/EK HÉA irányelvvel.
- [24] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt, az Abtv. 64. § d) pontja alapján, visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [25] Egyetértek az alkotmányjogi panasz visszautasításával, ugyanakkor lényegesnek tartom kiemelni a következőket.
- [26] 1. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság egy befogadott alkotmányjogi panaszt utasította vissza. Nem kétséges, hogy az Abtv. 64. §-a – amint ez a 3240/2017. (X. 10.) AB végzés indokolásában is egyértelműen kifejezésre jut – lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság a befogadott alkotmányjogi panaszt visszautasítsa. Fontosnak tartom hangsúlyozni ugyanakkor, hogy ilyen esetben a visszautasításnak a törvényi feltételei az Abtv. 64. §-án alapulnak. Ezek szerint ilyen esetben a visszautasítás indokai a következők lehetnek: a) hatáskör hiánya, b) az indítványozói jogosultság hiánya, c) a hiánypótlás vagy egyéb nyilatkozattétel elmaradása,

- d) az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma, e) a vizsgált jogszabály hatályvesztése, valamint f) az Abtv. 24. § (3) bekezdésében vagy a 31. §-ban foglaltak fennállása.
- [27] Az Abtv. 64. § *d)* pontja tehát visszautal az Abtv.-nek az indítvány tartalmára vonatkozó törvényi feltételeire. Az Alkotmánybíróság erre alapítottnan rendelkezett az alkotmányjogi panasz visszautasításáról a 3240/2017. (X. 10.) AB végzésben. Ebben döntésében nem jelölte meg kifejezetten, hogy ez mely törvényi feltételeket foglalja magában, az indokolás szövegezése („alkotmányjogilag releváns indokolás hiánya”) ugyanakkor arra utal, hogy ez az Abtv. 52. § (1b) bekezdés feltételrendszerét foglalja magában.
- [28] Véleményem szerint, figyelemmel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatára a kérdésben, az Abtv. 64. §-a nem foglalja magában az Abtv. 29. §-ának „ismételt” vizsgálatát. Ha tehát az Alkotmánybíróság a befogadási eljárási szakban úgy döntött, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 29. §-ának, utóbb ezt nem vizsgálhatja felül. Úgy gondolom, hogy az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján – az érdemi vizsgálati szakban – jellemzően arra alapítottnan lehet helye a visszautasításnak, hogy az indítványozó olyan alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozik, amely a vonatkozásában nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak [Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés]; vagy a határozott kérelem törvényi feltételei nem állnak fenn [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [29] A konkrét esetben, álláspontom szerint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja alapján állapítható meg, hogy az indítvány érdemi vizsgálatának nem állnak fenn a feltételei.
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság végzésének indokolásában utal arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog között nincs tartalmi kapcsolat, mert a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe. Ezt a megállapítást a 3025/2016. (II. 23.) AB határozatban foglaltakra alapítja.
- [31] Ezzel a megállapítással nem értek egyet, mert álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírósági határozat meghozatalát követően az Alkotmánybíróság ezt az értelmezését pontosította.
- [32] Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatát a 6/2020. (III. 3.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: A következőes alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből kényszerítően nem következik a rendes jogorvoslati formákon felüli, egyéb jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy amennyiben a jogalkotó mégis megteremtette a rendes jogorvoslaton felüli, valamely további jogorvoslat lehetőségét, abban az esetben ez a jogalkotói döntés e jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok számára olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslat lehetősége az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön (Indokolás [111]) {lásd hasonlóan: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [43]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; legutóbb: 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [33] 3. A fentiekből, véleményem szerint az következik, hogy a felülvizsgálati eljárás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése között alkotmányjogi összefüggés áll fenn, és ezért a tartalmi kapcsolat hiányára nem alapítható a visszautasítás.

Budapest, 2020. június 30.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/309/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3287/2020. (VII. 17.) 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.VI.37.648/2018/9. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Papp Ildikó kamarai jogtanácsos) eljáró központi költségvetési szerv indítványozó (Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.648/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.150/2017/20. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás szerint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal mint elsőfokú természetvédelmi hatóság 2016. július 22. napján kelt, 6247-11/2016. számú határozatával engedélyezte egy gazdasági társaság részére a határozatban rögzített területeken a nád aratását, és a nem aratható, előregedett nád égetését, továbbá ebből a célból a fokozottan védett természeti területekre történő belépést. A határozat 2.2. pontjában rögzítésre került, hogy „jelen engedély csak a külön jogszabályokban nevesített engedélyek és az érintett területek vagyongazdálkodóinak hozzájárulásával együtt érvényes”. A határozat indokolása kiemelte, hogy a természetvédelmi hatóságnak nincs jogszabályi lehetősége arra, hogy előírja a vagyongazdálkodó hozzájárulás beszerzését, csupán felhívhatja a figyelmet arra, hogy a természetvédelmi engedély megszerzése nem mentesít az egyéb hatósági engedélyek és tulajdonosi, vagyongazdálkodó hozzájárulások beszerzése alól. Az eljárásban az indítványozó ügyfélként vett részt. Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) 2016. október 17. napján kelt, OKTF-KP/8972-7/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta azzal, hogy törölte az elsőfokú határozat 2.9. pontjában rögzített azon előírást, miszerint az egyes parcellákat teljes egészében le kell aratni.
- [3] 1.2. A határozattal szemben az indítványozó terjesztett elő kereseti kérelmet, melyben kérte a határozat elsőfokú döntésre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárásra kötelezését. Álláspontja szerint a gazdasági társaság használati joga 2014. május 1. napján a törvény erejénél fogva megszűnt, az indítványozó pedig nem adott, és a jövőben sem kíván adni vagyongazdálkodó hozzájárulást a társaság részére, ezért az engedélyes a területre jogszerűen nem léphet be, ekként a hatóság olyan határozatot hozott, amely joghatás kiváltására nem lehet alkalmas. Érvéle szerint a határozat nem felel meg a vizek és a közcélú vízellátási rendszerek fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 9. § (3) bekezdésében foglaltaknak, mely előírja a vagyongazdálkodó hozzájárulását, a hatóság továbbá megsértette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdésében foglalt tényállás-tisztázási és 72. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettségét, és nem vette figyelembe az ügy egyedi körülményeit, a rendelkezésre álló bizonyítékokat jogellenesen értékelte. Az OKTF a per folyamán beolvadásos különválás útján jogutódlással megszűnt, általános jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal lett.
- [4] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.150/2017/20. számú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet megállapította, hogy az indítványozó az érintett ingatlanok vagyongazdálkodója, az ügy ezen jogát és jogos érdekét közvetlenül érinti, ezért az indítványozó a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyfélnek minősül, és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 327. § (1) bekezdés a) pontja alapján keresetindítási joga és keresetösségi joga is van. A bíróság ítéletében rögzítette, hogy a Korm. r. 9. § (3) bekezdése nem

azt írja elő, hogy a természetvédelmi engedély nem adható ki mindaddig, míg az érintett terület vagyongazdálkodója nem járul hozzá a nádatatáshoz, hanem azt rögzíti, hogy az állam tulajdonában álló vizek medrében és azok csatlakozó szárazulatain nádatatás, nádégetés és nádirtás csak a vízügyi igazgatási szerv vagyongazdálkodói hozzájárulásával végezhető. Éppen ezért az adott tevékenység végzése nem minősül jogszerűnek a hozzájárulás hiányában, de az nem előfeltétele a természetvédelmi engedély kiadásának. A bíróság azt is megállapította, hogy a hatóság nem hagyta figyelmen kívül az indítványozó nyilatkozatát és az indítványozó ügyféli jogai nem sérültek az eljárás során, ugyanis az indítványozó nyilatkozattételi jogának gyakorlása nem azt jelenti, hogy a hatóság köteles lenne a nyilatkozatnak megfelelő döntést hozni, és azt sem jelenti, hogy pusztán attól sérülne az ügyfél joga, hogy a hatóság adott esetben nem a nyilatkozatnak megfelelő döntést hoz.

- [5] 1.3. A határozattal szemben az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Kúriához. A Kúria Kfv.VI.37.648/2018/9. számú ítéletével a jogerős ítélet hatályában fenntartotta, tekintettel arra, hogy az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetést vont le. A Kúria osztotta az elsőfokú bíróság érvelését, miszerint a természetvédelmi hatóság engedélyezési eljárása során a természetvédelmi szempontokat érvényesíti, a vagyongazdálkodói hozzájárulás megadásának kérdése pedig nem természetvédelmi szempont. A természetvédelmi hatóság ugyanakkor a határozatban külön is rögzítette, hogy az engedély csak a külön jogszabályokban nevesített engedélyek és az érintett területek vagyongazdálkodóinak hozzájárulásával együtt érvényes. A Kúria ítéletében azt is kiemelte, hogy az elsőfokú bíróság a vonatkozó jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte, döntése megfelelt az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési alapelvnek, és nem sértette az Alaptörvény nemzeti vagyon védelmére vonatkozó előírásait sem.
- [6] 1.4. Az ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-ára alapítva, kérve a Kúria Kfv.VI.37.648/2018/9. számú ítélete és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.150/2017/20. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, tekintettel arra, hogy a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését, a 28. cikket, az Alaptörvény I. cikk (1), (2) bekezdéseit és a XIII. cikk (1) bekezdését, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdését és az R) cikk (2) bekezdését.
- [7] Az indítvány szerint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése azért sérült, mert az indítványozó, mint vagyongazdálkodó hozzájárulása hiányában kiadott nádatatási engedély sérti a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás elvét, a Fertő-tó ugyanis a Magyar Állam kizárólagos tulajdonát képező, forgalomképtelen nemzeti vagyon, melynek hasznosítása nagy társadalmi felelősséggel jár, és melynek hasznosítása kizárólag az indítványozó, mint vagyongazdálkodó hozzájárulásával lenne végezhető.
- [8] Az indítványozó az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét arra tekintettel állítja, hogy a természetvédelmi engedély kiadása vagyongazdálkodói hozzájárulás hiányában is elősegíti a nádatatási tevékenység jogszerűtlen gyakorlását, és ekként az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok jogértelmezése ellentmond az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési kritériumoknak, különösen a józan ész követelményének. A természetvédelmi engedély kiadása ugyanis teljes mértékben értelmetlenné válik akkor, ha bizonyosan megállapítható, hogy az engedélyes a vagyongazdálkodói hozzájárulást nem fogja megszerezni, ekként az engedély szerinti tevékenységet jogszerűen biztosan nem fogja tudni végezni.
- [9] Az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdései, valamint a XIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az indítványozó azért látja megvalósulni, mert az engedélyes a természetvédelmi engedélyezési eljárásban nem szerezhetett meg olyan jogosultságot (nevezetesen a nádgazdálkodást), amely ellen az indítványozó kifejezetten tiltakozott. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (8) bekezdése alapján az indítványozót az érintett terület vonatkozásában megilletik a tulajdonos jogai és kötelezettségei, a kiadott természetvédelmi engedély pedig ezen tulajdonosi jogosultságokat sérti, hiszen az indítványozó tiltakozása kifejezetten arra irányult, hogy a nemzeti vagyon körébe tartozó ingatlan birtoklását, használatát, hasznai szedését ne kaphassa meg az engedélyes, tekintettel arra, hogy a megelőző években ugyanezen nádatatási tevékenysége során nem tartotta be a vonatkozó jogszabályokat. A XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelme pedig az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét is megvalósítja azáltal, hogy az indítványozó alapvető jogainak tiszteletben tartása és elismerése nem valósult meg.
- [10] Az indítványozó végezetül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és R) cikk (2) bekezdése megsértését is állítja. Érvelése szerint már az is önmagában a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére vezet, hogy az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok a jogszabályok szövegét nem azok céljával és az Alaptörvénnyel

összhangban értelmezik. Jelen esetben azonban a kiadott természetvédelmi engedély joghatás kiváltására alkalmatlan, hiszen a vagyongazdálkodó hozzájárulása hiányában az engedély szerinti tevékenység nem kezdhető meg, ekként a határozat kiadása nem csupán értelmetlen, hanem visszaélés alapjául is szolgálhat. Az indítvány szerint a Ket. vonatkozó rendelkezéseiből az következik, hogy az indítványozó ügyféli nyilatkozata (tiltakozása) ügydöntő jelentőséggel kell, hogy bírjon, amihez képest az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok ezt a nyilatkozatot az ügy elbírálása során mellőzték. Az indítványozó szerint a fennálló jogi helyzet alapjaiban változott meg a határozatban is hivatkozott korábbi eseti döntéshez képest (immáron kifejezetten jogszabály írja elő a tevékenység folytatásához a vagyongazdálkodó hozzájárulás beszerzését), melyre az Alkotmánybíróságnak is tekintettel kell lennie az alkotmányjogi panasz elbírálása során.

- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [12] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria ítéletét az indítványozó 2019. február 26. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2019. április 26. napján, határidőben nyújtotta be, közvetlenül az Alkotmánybírósághoz. A jogi képviselővel eljáró indítványozó csatolta az eljáró jogi képviselő meghatalmazását. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek.
- [13] 2.2. Az Abtv. 2019. december 20. napjától hatályos 27. § (2) bekezdése értelmében jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt; b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz; vagy c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed, mely rendelkezést a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell {3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mert egy olyan bírósági eljárást lezáró bírói döntéssel szemben nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, mely bírósági eljárásban félként (jelen esetben felperesként) szerepelt.
- [14] 2.3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdései, R cikk (2) bekezdése, 28. cikke és a 38. cikk (1) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, ezért azok állított sérelme nem vetheti fel az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét sem [az I. cikk (1) és (2) bekezdéseire: 3082/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [21], az R cikk (2) bekezdésre: 3202/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [29], a 28. cikkre: 3152/2019. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [19], a 38. cikk (1) bekezdésére: 3013/2019. (I. 7.) AB végzés, Indokolás [18]]. Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy az indítvány ezen elemek vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt. Az Alaptörvény XXIV. cikke, illetőleg XIII. cikk (1) bekezdése ugyanakkor az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogokat tartalmaznak.
- [15] 2.4. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben ugyan állítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, ám azt alkotmányjogilag releváns indokolással nem támasztja alá. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjának megfelelően az indítványnak meg kell jelölnie az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, azaz arra vonatkozóan kell részletes indokolást tartalmaznia, hogy a támadott bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény (és nem pedig valamely, a perben alkalmazott szabály) rendelkezéseivel. Az indítvány ezzel szemben azért állítja az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét, mert „a hatóság, és a bírósági jogértelmezés alapján mégis kiadásra került egy az állami ingatlan birtoklására, használatára, és hasznainak szedésére feljogosító engedély”, ami „a tulajdonhoz való jog érvényesítésének teljes kudarca”. Az indítványozó lényegében a hatósági, illetőleg bírói döntés egyes megállapításai megalapozatlanságát, a Ket. és más jogszabályok indítványozó álláspontjától eltérő értelmezését állítja, megfeleltetve ezen jogszabályok állított megsértését a XIII. cikk (1) bekezdése sérelmének. Az indítvány tehát „[a] törvénysértést alaptörvény-sértéssel azonosítja, ezzel azonban nem tesz eleget az Abtv.-ben előírt határozottság követelmé-

nyének” {lásd: 3138/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [15]}. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az indítvány az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontja szerinti követelményét.

- [16] 2.5. Az Abtv. 27. § (3) bekezdése értelmében közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e. Az indítványozó az első fokon a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, majd másodfokon az OKTF előtt zajló eljárásban a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyfélnek minősült, ügyféli jogállását, illetőleg jelen esetben ebből következő keresetindítási jogát és keresetelési jogát a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, illetőleg a Kúria is kifejezetten elismerte. Az eljárás során az indítványozó részben a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére hivatkozott egy olyan eljárással összefüggésben, melyet egy másik hatóság folytatott és melyben ügyfélként vett részt, ügyféli jogai pedig az alkalmazandó jogszabályok alapján minden más ügyfélével azonosak, ahhoz jelen esetben semmilyen közhatalom-gyakorlási jogosultság nem társul.
- [17] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó ugyan közjogi jogállással rendelkezik, azonban jelen alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben egy másik közigazgatási szerv által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásban és az ahhoz kapcsolódó peres eljárásban ügyfélként, illetőleg felperesként vett részt, ekként jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából nem minősül az Abtv. 27. § (3) bekezdése szerinti közhatalmat gyakorló indítványozónak. Ennek megfelelően az indítványozó jelen ügyben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozhat.
- [18] 2.6. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kétye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [19] Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmét részben azért állítja, mert az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok az alkalmazott jogszabályok szövegét nem azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezték, részben pedig az indítványozó Ket. szerinti ügyféli nyilatkozatának (tiltakozásának) figyelmen kívül hagyását sérelmezi. Az indítványozó arra is kitért, hogy álláspontja szerint a fennálló jogi helyzet alapjaiban változott meg azon korábbi eseti döntéshez képest, melyet az eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok a döntésük meghozatala során alapul vettek.
- [20] Az Alkotmánybíróság következetes, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető gyakorlata szerint nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntések jog-, illetve törvényszerűségét, ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {Elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]} Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítvány azon elemeit, amelyek a hatósági, illetőleg bírói döntések egyes törvényekbe (így különösen a Ket., illetőleg a Korm. r. rendelkezéseibe) ütközését állítják, nem vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki annak vizsgálatára sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás és az abból levont következtetés megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {elsőként lásd: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatásköre annak vizsgálatára sem terjedhet ki, hogy a fennálló jogi helyzet megváltozása mennyiben érinti a határozatban is hivatkozott korábbi eseti döntés felhasználhatóságát.
- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá a jogszabályok értelmezése a bíróságok, és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {elvi rögzítését lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz {lásd például: 3073/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [29]}. Nem értékelhető a XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmeként a hatóságok, illetőleg bíróságok által követett jogértelmezés akkor, ha a határozatok, illetőleg ítéletek egyértelműen megindokolják, hogy az indítványozó érvelésével szemben miért helyezkedtek eltérő, a vonatkozó jogszabályok szövegével egyébként összhangban álló álláspontra, és nem tagadják meg a természetvédelmi hatósági engedély kiadását akkor, ha az engedély kiadásának jogszabályi feltételei maradéktalanul fennállnak.

- [22] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéte-lyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételek egyikének sem.
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság mindezen érvek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/756/2019.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3288/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.II.893/2019/2. számú végzése, illetve a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.6487/2019/9. számú ítélete, továbbá a Budai Központi Kerületi Bíróság 24.B.I.2174/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Bajáky Tamás ügyvéd, Bajáky és Társa Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Kúria Bfv.II.893/2019/2. számú végzése, illetve a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.6487/2019/9. számú ítélete, továbbá a Budai Központi Kerületi Bíróság 24.B.I.2174/2017/10. számú ítélete ellen, kérve azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az alkotmányjogi panasz előzményeként az indítványozó az egyik televízió-társaságnál gazdasági alelnökként dolgozott. Munkaviszonyát 2009-ben rendes felmondással megszüntette, amelynek kapcsán a munkáltató kifizette az indítványozónak a munkaszerződése alapján őt megillető, 15 havi átlagkeresetnek megfelelő összegű végkielégítést. Ezt követően korábbi munkáltatója más munkakör betöltésére ismét munkaszerződést kötött az indítványozóval. Mindennek nyomán az ügyészség orgazdaság büntettének elkövetése miatt vádat emelt az indítványozóval, mint a büntetőeljárás II. rendű vádlottjával szemben. Az első fokon eljáró büntetőbíróság megállapította az indítványozó bűnösségét az orgazdaság büntettében. A vádlottak fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és az indítványozó által elkövetett bűncselekményt bűnszegédként elkövetett hűtlen kezelés büntettének minősítette. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati indítványt. A Kúria Bfv.II.893/2019/2. számú végzésével megállapította, hogy a felülvizsgálati indítvány törvényben kizárt, ezért azt elutasította.
- [3] Az indítványozó a Kúria döntését követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Állítása szerint a bűnösségét megállapító bírói döntések miatt sérült a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való joga. Az indítványozó szerint ez az alapjog biztosítja többek között azt is, hogy a választott foglalkozást szabadon, szankció nélkül megszüntethesse. Álláspontja szerint a büntetőbíróság nem vette figyelembe, hogy az indítványozó és korábbi munkáltatója között munkaügyi per volt folyamatban, amelyben a munkaügyi bíróság megállapította, hogy az indítványozó részére kifizetett juttatás nem volt szokatlan vagy kirívó, valamint nem volt megállapítható az sem, hogy az indítványozó szándéka valójában nem a munkaviszony megszüntetésére, hanem a munkaszerződés módosításában kikötött jutalmazás megszerzésére irányult volna. Az indítványozó ennek alapján állította, hogy a jogszabályoknak megfelelően járt el munkaviszonya megszüntetésénél és új munkaviszonya létesítésénél. Ezért álláspontja szerint a munkaviszonya megszüntetésével és létrehozásával kapcsolatban „önkényesen és minden alap nélkül” állapította meg a büntetőbíróság a bűnösségét, megsértve így az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdését.

- [4] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [5] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani, mégpedig az Abtv. 53. § (2) bekezdésének megfelelően az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasítja, ha az indítvány elkésett, és az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő.
- [6] A jelen esetben az indítványozó a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.6487/2019/9. számú jogerős ítélete 2019. május 15-én, a Kúria Mfv.II.10.061/2019/5. számú végzése 2019. november 27-én kelt. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2020. január 24-én elektronikus úton nyújtotta be.
- [7] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mégpedig a Kúriának a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító végzését követően. A Kúria Bfv.II.893/2019/2. számú végzésével szemben előterjesztett panaszában az indítványozó érdemben nem magát a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai végzést vitatta. Alkotmányjogi panaszában bűnösségének az elsőfokú, illetve a jogerős ítélettel történő megállapítását sérelmezte. Az indítványozó a bűnösségének megállapításával összefüggő állítólagos jogséremlé miatt az alapügyet érdemben befejező jogerős törvényszéki ítélettel szemben alkotmányjogi panaszt ugyanakkor nem terjesztett elő.
- [8] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet előterjeszteni. Az Ügyrend 32. § (4) bekezdése értelmében: ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában. Az indítványozó a jogerős törvényszéki ítéletet – a bűnösségének megállapítása miatt – támadó panaszát nem az ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül, hanem a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai döntést követően terjesztette elő. Az indítványozónak ezért a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai végzéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz, melyben bűnösségének a jogerős ítélettel, illetve az ezt megelőző elsőfokú ítélettel történő megállapítását kifogásolta, elkésettnek minősült.
- [9] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kúria Bfv.II.893/2019/2. számú végzése, illetve a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.6487/2019/9. számú ítélete, továbbá a Budai Központi Kerületi Bíróság 24.B.I.2174/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló elkésetten előterjesztett alkotmányjogi panasz az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontja alapján érdemben nem bírálható el.
- [10] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontja, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/213/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3289/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.276/2018/7. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.297/2017/5-I. 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 (Germus és Társai Ügyvédi Iroda, dr. Germus Gábor ügyvéd) útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.276/2018/7. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.297/2017/5-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására okot adó pernek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó – a perbeli felperes gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó vagy felperes) – keresetével az alperest kárátalány, kötbér és ezek késedelmi kamatai megfizetésére kérte kötelezni. A per előzménye, hogy az indítványozót egyszemélyes társaságként alapított egy alapítványt (a továbbiakban: Alapítvány). Az Alapítvány tulajdonába került egy budapesti ingatlan (továbbiakban: Irodaház), továbbá használatba kapott egy, a Magyar Állam tulajdonát képező ingatlant (továbbiakban: P. V.). A felperesi társaságból 2001. október 1. napján kiválással jött létre az Irodaház értékesítése céljából egy irodaház ingatlanhasznosító kft. (a továbbiakban: Társaság). Az alperes, az Alapítvány, a Társaság, valamint a felperes 2002. október 15. napján Együttműködési megállapodás és előszerződés megnevezésű szerződést kötöttek, amelyben rögzítették, hogy az Alapítvány kizárólagos tulajdonában áll a Társaság 100%-os üzletrésze, a Társaság kizárólagos tulajdonosa az Irodaháznak. A felek megállapodtak, hogy az alperes a szerződés aláírását követően a Társaság nevében annak meghatalmazottjaként az illetékes építésügyi hatóságoknál eljár a projekt kivitelezéséhez szükséges jogerős elvi bontási és építési engedély beszerzése érdekében. A megállapodásban rögzítették, hogy a felperes az Irodaház ingatlannal közvetlenül szomszédos és részlegesen összekapcsolt ingatlannak, a P. V.-nak az üzemeltetője. A felek egyetértettek abban, hogy a projekt kivitelezésének teljes vagy részleges időtartama alatt a P. V. üzemeltetése akadályoztatva lesz, ezért a felperesnek mint a P. V. üzemeltetőjének jelentős – bevételkiesésből származó – vesztesége fog keletkezni. A felek megállapodtak abban, hogy az alperes összesen 666 000 000 Ft+áfa általánny kártalanítást fizet a felperesnek a veszteségei fedezésére. A felek kikötötték, hogy amennyiben a Társaság az ingatlanfejlesztési megállapodás alapján a projektre vonatkozó jogerős használatbavételi engedélyt nem szerzi be legkésőbb 2006. december 31. napjáig, 2007. január 1. napjától a kártalanítás összege havonta 18 500 000 Ft+áfa összeggel megnő mindaddig, amíg a projekt tényleges kivitelezése befejezésre vagy felmondásra nem kerül. A kártalanítási összeg a jogerős használatbavételi engedély megszerzéséig vagy a szerződés felmondásáig havonta előre volt esedékes. A felek kikötötték, hogy az alperes maga helyett a szerződésben foglalt jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére más, egy adott cégcsoportba tartozó magyar társaságot kijelölhet, illetve rá a kötelezettségeket és jogokat átruházhatja. Az I. T. Ingatlanfejlesztő Kft. (a továbbiakban: I. T. Kft.), az Alapítvány, a Társaság, valamint a felperes 2006. április 26-án Ingatlanfejlesztési megállapodást kötöttek, amelyben rögzítették, hogy az I. T. Kft. és az Alapítvány 66,66–33,34%-os arányban tagjai a Társaságnak. A felek megállapodtak abban is, hogy amennyiben a használatbavételi engedély kiadására 2007. augusztus 30. napjáig nem kerül sor, a kártérítés összege minden megkezdett hónapban további 9 000 000 Ft+áfa összeggel növekszik.

- [4] A Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Polgármesteri Hivatal Építési és Műszaki Osztály 2008. április 2. napján kelt határozatában a Társaság kérelmére a tulajdonában lévő ingatlanon a személygépjármű tárolóra, a kereskedelmi funkcióra, a vendéglátásra, az iroda funkcióra, a közhasználatú területekre és egyéb helyiségekre a használatbavételi engedélyt ideiglenes (részleges) jelleggel megadta. 2008. november 11. napján a Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Polgármesteri Hivatal Építési és Műszaki Osztálya a Társaság kérelmére a tulajdonában lévő Budapest V. kerületi ingatlanon a V-108/12/2004. számú 2004. február 4. napján kelt és 2004. február 28. napján jogerőre emelkedett határozat és jogerős tervek alapján megkezdett, majd a V-5351/26/2007. számú 2007. november 7. napján kelt és 2007. november 25. napján jogerőre emelkedett módosított építési engedély és a módosított jogerős tervek szerint folytatott, és a benyújtott megvalósulási terveknek megfelelően elkészült vegyes rendeltetésű épületben kialakított tíz darab lakásra a használatbavételi engedélyt végleges jelleggel megadta, egyben a V-5585/12/2008. számú 2008. április 2. napján kelt határozatban ideiglenes jelleggel megadott használatbavételi engedélyt a felsorolt helyiségekre is, beleértve az épület összes helyiségét, végleges jelleggel megadta.
- [5] A Társaságból 2008. szeptember 30. napjával kivált a három korlátolt felelősségű társaság. A fennmaradó Társaságot illeték meg a perrel kapcsolatos, a szétválást megelőzően keletkezett jogok és kötelezettségek. A Társaság Szétválási szerződésének 2. számú kiegészítésében 2008. december 23. napján az I. T. Kft., valamint az Alapítvány rögzítették, hogy az V. kerületi ingatlannal és a társasházzal kapcsolatos minden jogvitát lezártak, minden igényt kielégítettek és megállapodtak abban, hogy az Alapítvány vagy az egyik megnevezett kivált kft. semmiféle további igényt a kft. vagyonaiba került eszközök, a szétváló társaság vagyonának felosztásával kapcsolatban nem támaszt. A megállapodást az I. T. Kft., az Alapítvány, valamint a Társaság jogutódainak képviselői írták alá. A Társaság jogutódai kijelentették, hogy a Szétválási szerződés kiegészítés tartalmával egyetértenek és a vonatkozó rendelkezéseket magukra nézve kötelezőnek ismerik el. A Társaság 2011. június 30. napján egyesüléssel beolvadt az I. T. Kft.-be, az I. T. Kft. 2011. november 30. napjával pedig az alperesi társaságba olvadt be. Az alperesi jogelőd az utolsó kártalanítási összeget 2008. április 9-én fizette meg a kiállított számla ellenében. A felperes 2013. április 9. napján kelt levelében felszólította az alperest mint a Társaság általános jogutódját, hogy 220 000 000 Ft + áfa összegű kártalanítást, és annak 2008. december 16. napjától a kifizetés napjáig járó, a Polgári Törvénykönyvről szóló IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 301/A. § (2) bekezdése szerinti késedelmi kamatát 15 napon belül fizesse meg. Az alperes 2013. április 22-én kelt válaszlevelében arról tájékoztatta a felperest, hogy a használatbavételi engedély 2008. április 2. napján kiadásra került, április 9. napján pedig jogerőre is emelkedett, az 5., 6. emeleti lakásokon kívül a teljes épület tekintetében kiterjedő hatállyal megadta a végleges használat lehetőségét. Az ingatlanfejlesztéssel véglegesen elkészült iroda és parkoló területeket ezen időpontot követően a felperes teljes jogkörrel használhatta, a további kártalanításnak egyébként sem lett volna már ténybeli alapja további kár hiányában. Miután a felperes számlát nem állított ki, így a fizetési késedelmet sem tudta értelmezni.
- [6] A felperes ezt követően keresetében 148 000 000 Ft (8 hónapra vonatkozó) kárátalány és annak 2008. augusztus 1. napjától a Ptk. 301/A. § (2) bekezdése szerinti késedelmi kamata, továbbá 72 000 000 Ft (8 hónapra vonatkozó) kötbér és annak 2008. december 1. napjától a Ptk. 301/A. § szerinti késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest.
- [7] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróság kiegészített ítéletében kötelezte az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 200 000 000 Ft-ot és ennek 2008. augusztus 1. napjától a kifizetésig számított kamatait; ezt meghaladóan a keresetet elutasította.
- [8] Az alperes által előterjesztett fellebbezés és a felperes által előterjesztett csatlakozó fellebbezés folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a keresetet elutasította. Kötelezte a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 6 000 000 Ft+áfa összegű ügyvédi munkadíjból és 2 500 000 Ft fellebbezési illetékből álló együttes első- és másodfokú perköltséget; kötelezte továbbá, hogy fizessen meg az állam javára külön felhívásra 1 500 000 Ft kereseti-, és 2 500 000 Ft fellebbezési illetéket.
- [9] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet annak hatályon kívül helyezése és az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatásával, az alperes kereset szerint történő marasztalása iránt. Álláspontja szerint a jogerős ítélet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi II. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206. §-ába ütköző módon értékelte a rendelkezésre álló nyilatkozatokat és bizonyítékokat. A megismételt eljárásban már nem volt szükség további bizonyításra és a felek nyilatkozatai sem módosultak. A másodfokú bíróság a korábbi, az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyező végzésében foglaltakkal szemben mégsem indokolta meg, hogy az iránymutatásai szerint meghozott újabb elsőfokú ítélethez képest a jogerős ítélet miért

foglal el eltérő álláspontot. Nem felel meg az okszerűség, illetve a logika követelményeinek az a következtetés, hogy az alperesi jogelőd által vállalt fizetési kötelezettség – a szerződéses rendelkezésekben foglalt fordulatokhoz képest eltérő módon – az ideiglenes használatbavételi engedély jogerőre emelkedésével megszűnt volna. Mindezzel a Ptk. 207. § (1) bekezdését sérti a jogerős ítélet, mivel a felek szerződéses rendelkezését a szerződés szövegétől eltérő módon értelmezte. Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását és a felperes perköltségben történő marasztalását kérte. Álláspontja szerint a másodfokú bíróság a rendelkezésre álló adatokat a Pp. 206. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak az egybevetése alapján értékelte. Ennek megfelelően egészítette ki az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást és a kiegészített tényállás alapján hozta meg ítéletét.

- [10] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Pfv.V.20.276/2018/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Kötelezte a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 1 270 000 Ft felülvizsgálati eljárási költséget, míg az államnak külön felhívásra 3 500 000 Ft feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket. A Kúria ítélete indokolásában rámutatott arra, hogy a felperesnek a jogerős ítélet indokolása kapcsán a kötbérre vonatkozó anyagi jogi szabályok téves alkalmazására történő hivatkozása – a Ptk. 246. és 247. §-ai vonatkozásában – arra tekintettel nem vezethetett eredményre, mert a másodfokú bíróság döntését nem a kötbérre, hanem a kártalanításra vonatkozó szabályokra alapította. A felülvizsgálati kérelem e körben alaptalanul hivatkozott az indokolási kötelezettség (Pp. 221. §) megsértésére is, a jogerős ítéletből ugyanis egyértelmű, hogy a bíróság a döntését mire alapította. A másodfokú bíróságnak nem az általa korábban meghozott határozatában foglaltaktól való eltérést kellett indokolnia, hanem ítéletében arról kellett számot adnia, hogy az ügy érdemében meghozott döntése min alapszik. Az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyező végzéshez egyébként sem fűződik anyagi jogerő. A másodfokú bíróság jogerős ítéletében pedig – a tényállás kiegészítése mellett – mindenre kiterjedő indokolással állapította meg, hogy az alperes jogelődjének kártalanítás fizetésére vonatkozó kötelezettségét megszüntető feltétel hogyan értelmezhető.
- [11] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, amelyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.276/2018/7. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 13.Gf.40.297/2017/5-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (1) bekezdése, R) cikk (2)–(3) bekezdései, XII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, valamint 28. cikke sérelmére hivatkozva.
- [12] Az indítványozó álláspontja szerint a bírói ítéletek azért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az M) cikk (1) bekezdését, az R) cikk (2) és (3) bekezdéseit, a XII. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint 28. cikkét, mert a kötbér fogalmának értelmezése esetén mind a jogerős ítélet, mind pedig a Kúria felülvizsgálati ítélete az ügyre vonatkozó anyagi jogszabályok indokolatlan félretétele következtében olyan jogsértést valósít meg, ami nem marad az adott tényállás mellett tévesnek minősíthető jogalkalmazás szintjén, hanem ezen túlmenően már eléri az Alaptörvény sérelmét is. Állítása szerint továbbá a két bírói döntés egyike sem volt megfelelően indokolt. Érvelésében felidézi az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatát; a 6/1998. (III. 11.) AB határozatot, a 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [17] bekezdését, a 7/2013. (III. 1) AB határozat, Indokolás [34] bekezdését, valamint a 20/2017. (V. 8.) AB határozatot. Harmadrészt a Fővárosi Ítéltábla saját végzéséhez kötve volt, és nem állt fenn részére a jog, hogy az egyszer már feltárt és általa értékelt bizonyítékokat újra értékelje, és a releváns tények jogi minősítését ismételen elvégezze, ez a téves jogalkalmazás pedig – álláspontja szerint – már eléri az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése szerinti, a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogok sérelmét, amit a felhívott eljárási szabályok megsértésén keresztül valósított meg a jogerős ítélet, a felülvizsgálati ítélet pedig azzal, hogy ezt nem korrigálta. Az ítéltábla a perrendtartás felhatalmazása nélkül, alaptörvény-ellenesen tért el jogerős ítéletében a korábbi hatályon kívül helyező végzésében egyértelműen rögzített érdemi álláspontjától, anélkül, hogy eljárását megindokolta volna.
- [13] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

- [14] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [15] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sérelmét alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül állította, így a határozottság fenti követelményének ez a panaszelem nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta.
- [16] 4.2. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, amely azonban nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, ezért erre alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]; valamint 3107/2017. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [12]].
- [17] 4.3. Az indítványozó panaszában hivatkozott az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére, R) cikk (2)–(3) bekezdéseire, valamint az Alaptörvény 28. cikkére is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, R) cikk (2)–(3) bekezdéseit, és 28. cikkét sem tekinti olyan, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható [legutóbb lásd pl. 3075/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [24]–[26]; 3070/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [15], illetve 3266/2017. (X. 19) AB végzés, Indokolás [8]]. Ezért az Alkotmánybíróság az ezekre alapított indítványi elemeket nem vizsgálhatta.
- [18] 4.4. Az Abtv. 29. §-a szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. Ez alternatív feltétel, bármelyik megléte indokot ad a befogadásra. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben elsőként azt állapította meg, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdést az indítványozó nem fogalmazott meg. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványban felhozott érvek alapján felmerülhet-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye.
- [19] 4.5. Az indítványozó indokolással alátámasztottan Alaptörvényben biztosított jogának sérelmeként a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire hivatkozott: a bírói bizonyítékértékelést, bírói jogalkalmazást és indokolást sérelmezve. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hivatkozik arra az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (2) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következőképpen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagukban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]
- [20] Az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapjogra az Alkotmánybíróság eddigiekben követett gyakorlatában a bírósági eljárásokkal szembeni elvárásként tekintett. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében nem kétségesen eljárási természetű alapjogot ismer el, amelynek elvi alapját az eljárás egészének minőségében lehet megragadni. Az Alkotmánybíróság által a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában (Indokolás [29]) alkalmazhatónak ítélt 6/1998. (III. 11.) AB határozata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” (ABH 1998, 91, 95)
- [21] Az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az indítványozó részben azt sérelmezte, hogy a bíróságok az ő perbeli érveit nem osztották, az anyagi és eljárási szabályokat helytelenül értelmezték illetve alkalmazták. Tekintettel az alkotmánybíráskodás funkciójával kapcsolatban kifejtettekre, az Alkotmánybíróság a bíróság jogértelmezését – amely törvényességi szakkérdés – nem bírálhatja felül, így e körben fel sem merülhet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének kételye.
- [22] 4.6. Az indítványozó sérelmezte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a bíróságok döntéseinek indokolását is. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk

(1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. [...] Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]} Ugyanebben a döntésében arra is rámutatott a testület, 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” (Indokolás [31]). Az eljáró bíróságok részletesen, koherens módon megindokolták döntésüket. Az, hogy ezt az indokolást az indítványozó vitatja, illetve a saját álláspontja szerint annak másra kellett volna kitérnie, sem veti fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének a kételyét.

- [23] 4.7. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséhez kapcsolódó indítványi elem tekintetében sem talált az Alkotmánybíróság olyan indokot, amely alapján fennállna a támadott döntések alkotmányosságának kételye és emiatt az indítványt be kellene fogadni. Az indítványozó élhetett és élt is jogorvoslati jogával, így a jogorvoslati jog sérelme nem merül fel, hiszen az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a jogorvoslati jogot biztosítja és nem azt, hogy a jogorvoslati kérelem pozitívan, az indítványozó elképzelése szerint kerül elbírálásra.
- [24] 5. Mindezekből következően az indítvány alapján nem merül fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség gyanúja, így az indítvány befogadásának feltételei nem állnak fenn.
- [25] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjára, 29. §-ára, 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének e) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1941/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3290/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Győri ÍtéletáblaPf.V.20.099/2019/8/I. 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 (dr. Kovácsi Krisztián ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az egyedi ügyben felperesként vett részt. Az indítványozó kérelmére az eljáró közjegyző fizetési meghagyást bocsátott ki az egyedi ügy I. rendű alperesével mint kötelezettel szemben. A fizetési meghagyás 2014. április 10-én jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. Az indítványozó kérelmére a közjegyző 2014. április 24-én végrehajtási lapot bocsátott ki 500 000 Ft főkövetelés, valamint ennek kamatai és az eljárási költség megfizetése tárgyában. Az indítványozó az I. rendű alperes bárhol fellelhető vagyona tekintetében kérte a végrehajtást. A végrehajtást a III. rendű alperes foganatosította.
- [3] A végrehajtási eljárás szünetelését követően, 2015. szeptember 4-én a III. rendű alperes inkasszót adott ki az I. rendű alperes két ismert bankszámlájára, majd szeptember 5-én megküldte a letiltást az I. rendű alperes munkáltatójának. A III. rendű alperes megállapította továbbá, hogy az I. rendű alperesnek két ingatlanban áll fenn tulajdoni illetősége, ezért felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, ezen ingatlanok tekintetében kéri-e a végrehajtást. Az indítványozó mindkét ingatlan vonatkozásában kérte a végrehajtási jog bejegyzését. Ennek eredményeképpen 2015. december 9-én a III. rendű alperes megkeresést intézett az ingatlanügyi hatóság felé annak érdekében, hogy a végrehajtási jogot mindkét ingatlanra soron kívül jegyezzék be. 2015. december 10-én az I. rendű alperes és a II. rendű alperes között az egyik végrehajtás alá vont ingatlan tárgyában adásvételi szerződés jött létre, a II. rendű alperes tulajdonjogát 2015. december 11-én jegyezték be. A Tatai Járási Földhivatal 2015. december 14-én vette át a III. rendű alperes megkeresését, majd december 29-én kelt határozatában a tárgyi ingatlan vonatkozásában elutasította a végrehajtási jog bejegyzése iránti kérelmet, mert az ingatlan az I. rendű alperes nem tulajdonosa. A III. rendű alperes mindezek folytán 2016. augusztus 12-én jegyzőkönyvet állított ki arról, hogy az indítványozó követelése behajthatatlan.
- [4] 2016. június 22-én az indítványozó végrehajtási kifogást terjesztett elő, melyben a III. rendű alperes mulasztásait sérelmezte, és azt állította, hogy a III. rendű alperes megsértette a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Vht.) 138. §-ában foglaltakat. A Tatai Járásbíróság a végrehajtási kifogást elkesztettség címén elutasította.
- [5] Az indítványozó 2016. október 27-én terjesztette elő keresetlevelét a Tatai Járásbíróságon. Az ügyben – a bejelentett elfogultsági kifogásokra tekintettel – a Tatabányai Törvényszék járt el. A törvényszék előtt módosított keresetében az indítványozó kérte az I. és II. rendű alperesek közötti adásvételi szerződés vele szembeni hatálytalanságának megállapítását. Kérte továbbá a II. rendű alperest 1 100 000 Ft és kamatai összegének megfizetésére, illetve arra kötelezni, hogy a megszerzett vagyontárgy értékéig legyen köteles helytállni. Önálló kereseti kérelemként kártérítés jogcímén 1 108 103 Ft, valamint kamatai megfizetésére, továbbá a perköltség viselésére kérte kötelezni a III. rendű alperest.
- [6] A III. rendű alperessel szembeni kereseti kérelmét az indítványozó a III. rendű alperes jogellenes mulasztásaira alapította. Sérelmezte, hogy miután kérte a szünetelő végrehajtási eljárás folytatását, a III. rendű alperes késlekedett a megkeresésével, illetve az I. rendű alperes ingatlanvagyonára vonatkozó adatok beszerzésével. Amikor pedig az ingatlanadatok már rendelkezésre álltak, nem intézkedett az ingatlan lefoglalása iránt a Vht.-ben előírt három munkanapon belül. Jogellenes magatartása eredményeként az I. rendű alperessel szembeni követelése behajthatatlan lett. Hivatkozott arra is, hogy a III. rendű alperes nem továbbította az I. rendű alperes munkál-

tatója felé kibocsátott letiltást, továbbá a munkáltatótól behajtott összeg arányos felosztásáról és kifizetéséről nem rendelkezett. Kifogásolta azt is, hogy a III. rendű alperes 2015. szeptember 10-étől december 7-éig semmilyen tájékoztatást nem küldött a részére a végrehajtás állásáról.

- [7] A Tatabányai Törvényszék elutasította az indítványozónak a III. rendű alperessel szembeni keresetét. A törvényszék szerint a III. rendű alperesnek nem volt törvényi kötelezettsége arra, hogy az ingatlan-nyilvántartás adatait újból lekérje.
- [8] A törvényszék a Vht. 138. és 138/A. §-át értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy ugyan a III. rendű alperesnek e rendelkezések értelmében lehetősége lett volna arra, hogy az ingatlan-illetőségek lefoglalása iránt azt megelőzően intézkedik, hogy az indítványozót a nyilvántartás adatairól tájékoztatja és az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére felhívja. A két rendelkezés együttesen úgy értelmezhető, hogy ha a végrehajtást kérő önként vagy felhívásra nem fizeti meg az igazgatási szolgáltatási díjat, akkor a végrehajtó a jog bejegyzését enélkül is jogosult és köteles kezdeményezni. Ebből azt a következtetést vonta le a törvényszék, hogy nem sért jogszabályt a végrehajtó, ha a megkeresést megelőzően a díjfizetési kötelezettségére felhívja, arról tájékoztatja a jogosultat. Megállapította egyúttal, hogy a végrehajtási jog bejegyzése iránt a III. rendű alperes a törvényes határidőn belül intézkedett. A III. rendű alperes nem sértett jogszabályt, ezért nem állapítható meg a részéről olyan jogellenesség, ami okozati összefüggésben állna az indítványozót ért kárral (a követelés behajthatatlanságával).
- [9] Az indítványozó fellebbezést nyújtott be az elsőfokú ítélettel szemben. Az elsőfokú ítéletet a Győri Ítéletábla helybenhagyta. Az ítéletábla egyetértett a törvényszék jogi érvelésével és következtetéseivel, és a törvényszékhez hasonlóan hangsúlyozta, hogy a III. rendű alperes jogszerűen járt el és határidőben intézkedett az ingatlan lefoglalása iránt. Az, hogy a földhivatal csak 2015. december 14-én vette át a megkeresést, nem róható a III. rendű alperes terhére.
- [10] 2. Az indítványozó ezek után nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény B) cikkének, C) cikkének, 28. cikkének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére történő hivatkozással kérte a Győri Ítéletábla ítéletének megsemmisítését a Tatabányai Törvényszék ítéletére kiterjedően.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságok megállapításai iratellenesek; a bíróságok nem vették figyelembe az indítványozónak azt az előadását, hogy kérdéses, hogy miért várt a III. rendű alperes az ingatlan kapcsolatos adatok 2015. november 24-i beszerzését követően, és miért egy december 9-i keltezésű, a földhivatalhoz december 14-én megérkezett dokumentumot nyújtott be. A bíróságok ezért álláspontja szerint önkényesen jártak el és az Alaptörvény fentiekben felsorolt rendelkezéseinek sérelmét okozták az indítványozó kárára.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. E vizsgálat elvégzése során az alábbiakat állapította meg.
- [13] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében 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.
- [14] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikkére, C) cikkére, valamint 28. cikkére. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya és a visszaható hatály tilalma miatt, az indítványozó azonban nem ezek vonatkozásában állította a felhívott cikk sérelmét {vö. pl. 3127/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [19]}. Emellett az Alaptörvény C) és 28. cikke szintén nem biztosít alkotmányjogi panaszban érvényesíthető jogot {vö. pl. 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 3343/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ezért a panasz ebben az elemében nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltételt.
- [15] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [16] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben megfogalmazta azt az elvet, hogy nem a felülbírálatra való alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről,

- avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [17] A jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz azt kifogásolja, hogy a bíróságok nem az indítványozó által helyesnek ítélt jogértelmezést követték, ami önmagában nem veti fel a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét. A rendelkezésre álló iratokból kitűnően az eljáró bíróságok megjelölték az ügyben felmerült lényeges tény- és jogkérdéseket és megválaszolták azokat.
- [18] A jogorvoslathoz való jog alapján a jogorvoslat ténylegességével összefüggő feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {újabban rögzítette: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [72]}. A „jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak [...] eleget tesz” {22/2014. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [95]}. A jelen ügyben az indítványozó igénybe vette a törvény által biztosított rendes jogorvoslatot, a „valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás” lehetősége {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]} biztosított volt, és nem merült fel adat arra nézve, hogy a jogorvoslathoz való jog bármely eleme sérült volna az indítványozó vonatkozásában. A panasz ezért a jogorvoslathoz való jogra hivatkozással sem fogadható be.
- [19] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány részben nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, részben pedig egyéb okból nem felel meg a törvényi feltételeknek, azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.
- [20] 5. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság a jogerős ítélet végrehajtását az alkotmányjogi panasz eljárájának befejezéséig függessze fel. Az Alkotmánybíróság kivételesen, az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt körülmények fennállása esetén hívhatja fel a bíróságot a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére, jelen ügyben azonban a visszautasításra tekintettel erről nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1975/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3291/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.32.049/2017/8. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.IV.37.752/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi személy (Magyar Munkáspárt) – jogi képviselője (dr. Bodor Péter ügyvéd) útján – 2019. december 20-án az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.32.049/2017/8. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.IV.37.752/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, V. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXV. cikkével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [2] 2. Az indítványozó a Magyar Munkáspárt, amely egy ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti közigazgatási per felperese volt. Az alapügy tényállása szerint a Magyar Munkáspárt 2016-ban egy budapesti ingatlannal kapcsolatos földhivatali határozat eredeti példányának megküldését kérte az illetékes földhivataltól. A határozat 1993-ban született, mellyel a földhivatal az érintett ingatlan korábbi bejegyzett tulajdonosának, a Magyar Szocialista Munkáspárt (a továbbiakban: MSZMP) Központi Bizottságának tulajdonjogát törölte, egyúttal jogutódlás jogcímén a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) tulajdonjogát bejegyezte. A Magyar Munkáspárt kérte ügyféli minőségének megállapítását és ez alapján az érintett végzés eredeti példányának számára való hivatalos megküldését, arra hivatkozással, hogy ő mint jogi személy azonos a tulajdoni lapról törölt MSZMP-vel, így a földhivatali határozat érinti a tulajdonjogát. A földhivatal, majd a fellebbezés folytán másodfokon eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala a kérelmet elutasította, azon az alapon, hogy a földhivatal regisztratív hatóság, és kötik az ingatlan-nyilvántartás adatai, melyektől nem térhet el. Mivel eszerint a Magyar Munkáspárt nem tulajdonos, és nem is volt az, ezért ügyfélkénti kezelése nem lehetséges, tehát az érintett határozat eredeti példányát – melyre az indítványozónak egy polgári perben folytatott tulajdoni vitában lett volna szüksége, melyben az ügyféli minősége alapján hivatkozhatott volna arra, hogy a földhivatal szerint ő azonos a korábbi tulajdonosként bejegyzett MSZMP-vel – nem lehet számára kézbesíteni.
- [3] 3. A másodfokú, közigazgatásilag jogerős kormányhivatali határozattal szemben az indítványozó közigazgatási pert indított; a bírósági felülvizsgálati kérelmében kérte az az első- és másodfokú alperesi határozatok hatályon kívül helyezését, és az alperes kötelezését az érintett határozat részére történő szabályszerű kézbesítésére. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság első fokon jogerős, 21.K.32.049/2017/8. számú ítéletével a keresetet elutasította. Megállapította, hogy a bejegyző határozatot az ingatlan-nyilvántartási adatok alapján nem a Magyar Munkáspártnak, hanem az MSZMP Központi Bizottságának kellett (volna) kézbesíteni; a felperes az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint nem volt tulajdonos, így a bejegyző határozat kézbesítésének és a felperes ügyféli minősége elismerésének megtagadása az alperes részéről jogszerű volt. Kimondta a bíróság, hogy az alperes regisztratív funkciót ellátó hatóság, ezért a tulajdoni lap tartalmából kiindulva kellett eldöntenie, hogy a kérelmező jogosult-e arra, hogy a tárgyi határozat kézbesítését kérje, melynek során jogszerűen foglalt állást abban a kérdésben, hogy a felperes nem minősült a tárgyi ügyben ügyfélnek, tehát részére a határozat nem volt kézbesíthető.

- [4] A közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletével szemben a felperes indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, különböző eljárási jogszabálysértésekre hivatkozva, melyek lényege, hogy a bíróságnak érdemben kellett volna döntenie arról, hogy a felperes azonos az érintett ingatlan tulajdoni lapjáról törölt MSZMP-vel, és ez alapján hatályon kívül kellett volna helyezni az alperesi első- és másodfokú határozatot. Ismételten kérte annak megállapítását, hogy a felperes azonos az MSZMP-vel, vagyis a kérdéses ingatlan tulajdonosának minősül. A Kúria Kfv.IV.37.752/2018/8. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában kimondta, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felülvizsgálati kérelemben írt egyik eljárási jogsértést sem valósította meg, és jogszerűen foglalt állást abban a kérdésben, hogy egy közigazgatási perben nem dönthet semmilyen tulajdonjogi igényről, ahogyan arra a közigazgatási hatóság sem jogosult. A földhivatal mint regisztratív szerv kötve van az ingatlan-nyilvántartásban mint közhiteles nyilvántartásban foglalt adatokhoz; az adatok helytelenségének megállapítására, így a tulajdoni igény megalapozottságáról való döntésre, illetve ennek előkérdéseként a jogutódlás megállapítására vagy meg nem állapítására polgári bíróság jogosult. E tulajdoni per egyébként jelenleg is folyamatban van; a közigazgatási per felperese ebben a polgári perben tudja előadni érveit arra nézve, hogy miért ő a tulajdonos. Ennek eldöntése nem tartozik sem egy közigazgatási hatóság, sem egy közigazgatási perben eljáró bíróság hatáskörébe; erre tekintettel a Kúria a jogerős elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.
- [5] 3. Az indítványozó, a per korábbi felperese, mind a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.32.049/2017/8. számú ítéletével, mind a Kúria Kfv.IV.37.752/2018/8. számú ítéletével szemben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, V. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXV. cikkével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [6] Érvelése több alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában sem tartalmazott semmilyen konkrét indokot az alaptörvény-ellenesség megállapíthatóságára; egyebekben pedig érvelése összességében a többi hivatkozott alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában is pusztán abból áll, hogy sérelmezte a közigazgatási hatóságok és a bíróságok jogértelmezését, vagyis azt, hogy nem mondták ki, hogy a Magyar Munkáspárt azonos az MSZMP-vel, és ez alapján nem ismerték el az adott ingatlan vonatkozásában egykori tulajdonosi minőségét, azaz alkotmányjogilag releváns érvelést a panasz e vonatkozásokban sem tartalmazott. Az indítványozó szerint az 1956 óta e néven létező MSZMP tekintetében semmilyen jogutódlás nem történt, csak egyszerű névváltozás, melyre tekintettel a mai Magyar Munkáspárt néven működő párt – többszöri névváltoztatást követően – azonos az egykor MSZMP néven létező „társadalmi szervezettel”, a mai MSZP-t pedig 28 magánszemély tag alapította, új pártként, így az nem lehet jogutódja senkinek, tehát az MSZMP-nek sem. Az egyes hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok és más alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában ezen érvelés alapján véli úgy az indítványozó, hogy azokat a támadott bírósági ítéletek sértik; alkotmányjogilag értékelhető érvelést azonban az indítvány nem tartalmaz. Bár az indítványozó számos alkotmánybírósági határozatot is hosszan idéz, nem fejt ki, hogy az ezekben megállapított alkotmányos szempontok és kritériumok miért és mennyiben sértik a hivatkozott jogokat és egyéb alaptörvényi rendelkezéseket.
- [7] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket. E vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan, ennek alapján nem fogadható be.
- [8] Az indítvány egyik hivatkozott alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában sem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt azon feltételnek, mely szerint az indítványnak tartalmaznia kell érdemi indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint 28. cikke továbbá nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így a panasz e tekintetben nem meríti ki az érdemi elbíráláshoz szükséges, az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tartalmi követelményt sem. Összességében pedig az indítványozó alkotmányjogi panaszában a bírói döntések alapjául szolgáló jogértelmezést támadja; a panasz érdemi alkotmányjogi okfejtést nem

tartalmaz. Mivel az indítvány a bírósági döntések tartalmi kritikáját foglalja magában, ezért az nem veti fel annak a lehetőségét sem, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó, így a panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek sem.

- [9] A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [10] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.27.814/2018/24. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.II.37.829/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2046/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3292/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzése, a Szegedi Ítéltábla Gf.III.30.274/2018/9. számú ítélete, valamint a Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – jogi képviselője (dr. Szilágyi Zoltán ügyvéd) útján – 2019. december 30-án az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, valamint a 2020. február 21-én benyújtott indítvány-kiegészítésében kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzése, a Szegedi Ítéltábla Gf.III.30.274/2018/9. számú ítélete, valamint a Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó egy szavatossági alapú kártérítés iránti polgári per felperese volt. Az alapügy tényállása szerint a felperes indítványozó mint nyúltenyésztéssel foglalkozó vállalkozó kártérítés megfizetésére kérte kötelezni azt a kft.-t, amelytől a nyúltápot vásárolta, és amely a hizlalt élőállatokat tőle átvette. Érvelése szerint a kft. által szolgáltatott táp takarmányozásra alkalmatlan volt, ezáltal a szokásosnál lényegesen nagyobb mértékben hullottak a nyulai, és az életben maradt nyulak is kisebb súlygyarapodást értek el. Az elsőfokú bíróság a beszerzett, részben egymásnak is ellentmondó szakértői vélemények, valamint az egyéb bizonyítékok alapján azt állapította meg, hogy a felperes sem a nagyobb mértékű elhullást nem tudta bizonyítani, sem azt, hogy az általa tenyésztett nyulak megbetegedtek volna a táptól, illetve hogy az takarmányozásra alkalmatlan lett volna, sem pedig azt, hogy az alperes kft. keverőüzemében szabálytalan vagy állategészségügyi szempontból nem megfelelő módon állították volna elő a takarmányt. A sikertelen bizonyítás miatt az első fokon eljáró Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú, 2018. július 6-i ítéletével a felperes keresetét elutasította. A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Szegedi Ítéltábla 2019. február 7-én meghozott, Gf.III.30.274/2018/9. számú jogerős ítéletével az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta, a felperes által megítélni kért közel 70 millió forintból valamivel több mint hatszázezer forintot a felperes számára megítélt, kötelezve alperest ezen összeg megfizetésére. Az elsőfokú bíróság által beszerzett bizonyítékokat kisebb részben felülértékelve azt állapította meg, hogy bár bizonyítható egészségkárosodás nem következett be, kilenc adag nyúltáp – szakértő által megállapítottan – kisebb minőségi hibában szenvedett, mely miatt tápértéke a szokásos tápértéket nem érte el. Bár ez szavatossági igényt nem alapoz meg, ám a terméknek ezen túlmenően is meg kell felelnie a szolgáltatás tárgyával szemben általában elvárható kritériumoknak; mivel pedig ez a kilenc adag nyúltáp nem volt teljes tápértékű, azaz nem felelt meg teljes mértékben az adásvételi szerződés – mindkét fél által ismert – céljának, ezért ezek értékének 15%-át kártérítésként a bíróság megítélte a felperesnek.
- [3] A felperes indítványozó a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, mely azonban azt Pfv.V.21.130/2019/2. számú, 2019. október 3-i végzésével hivatalból elutasította. Megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem elkésett; a jogerős ítélet 2019. március 16-i kézbesítéséhez képest a határidő 2019. május 15-én lejárt, a felperes által szabályszerűen megbízott, az ő képviselőjét ellátó ügyvéd azonban a kérelmet nem nyújtotta be határidőben a Kúriához. Az indítványozó később az ügyvédi megbízást felmondta, majd – amellet, hogy az ügyvéddel szemben kamarai fegyelmi eljárást kezdeményezett, továbbá ügyvédi műhiba miatt kártérítési pert is indított vele szemben – jelen ügyben az új ügyvédje által benyújtott felülvizsgálati kérelmével együtt igazolási kérelmet terjesztett elő. Ebben arra hivatkozott, hogy őt az ügyvéd megbízásában és ellenőrzésében mulasztás nem terheli, az ügyvéd szándékosan vagy nagyfokú gondatlanságból félretájékoztatta őt a kérelem benyújtásának megtörténtéről, és amikor tudatosult benne, hogy a kérelmet az ügyvéd nem

nyújtotta be, másik ügyvédet keresett. A Kúria az igazolási kérelmet érdemben vizsgálta, de elutasította, mivel a fél által megbízott ügyvéd cselekményei és mulasztása a fél terhére esik. Az igazolási kérelem elutasításával a Kúria a felülvizsgálati kérelmet magát elkésettség okán hivatalból elutasította.

- [4] 3. Az indítványozó, a per korábbi felperese mind a Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzésével, mind a Szegedi Ítéltábla Gf.III.30.274/2018/9. számú ítéletével, mind a Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú ítéletével szemben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, illetve a később beadott indítvány-kiegészítésében kérte a támadott döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [5] Érvelése szerint az első- és a másodfokú ítélet anyagi jogi értelemben jogszabálysértő, továbbá az eljáró bíróságok számos mulasztást elkövettek (az ítéltábla nem rendelkezett teljeskörűen a perköltség viseléséről, sem a késedelmi kamatról, a bíróságok figyelmen kívül hagytak egyes bizonyítékokat, illetve nem tettek eleget egyes bizonyítási indítványoknak, a megállapított értékcsökkenés mértéke helytelen), összességében hiányos bizonyítékokon alapuló, helytelen jogi következtetést vontak le, mindez pedig sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, valamint a jogorvoslathoz való jogot. A Kúria pedig ugyanezen Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét azáltal valószínűsítette meg, hogy nem bírálta el méltányosan a felperes igazolási kérelmét, amellyel a felülvizsgálati kérelem elkésettsége tekintetében igazolta volna azt, hogy a késedelemre önhibáján kívül került sor, így nem értékelte súlyának megfelelően azt a tényt, hogy a felülvizsgálati eljárásban a jogi képviselő kötelező. Ennek alapján ő laikusként nem tehetett mást, mint hogy megbízza egy ügyvédet, ám helyette nem tudta benyújtani a kérelmet; az ügyvéd szándékos vagy súlyosan gondatlan mulasztása nem róható az ő mint megbízó terhére. A Kúria végzése ezáltal egyrészt sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mivel az igazolási kérelemről szóló törvényi rendelkezésnek olyan értelmet tulajdonított, amely az indítványozó szerint nem vezethető le a tétel jogi rendelkezések szövegéből, illetve túlmegy azokon; a jogorvoslathoz való jog pedig azáltal sérült, mert a Kúria a támadott végzéssel megfosztotta őt mint felperest az érdemi jogorvoslat lehetőségétől.
- [6] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket. E vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan, ennek alapján nem fogadható be.
- [7] 4.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontja értelmében az indítvány nem kerül érdemi elbírálásra, ha az indítványozó az indítvány előterjesztésére a törvényben meghatározott határidőt elmulasztotta, illetve a mulasztást felhívás ellenére sem igazolta. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasítja, ha az indítvány elkésett és az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő.
- [8] A jelen esetben a Szegedi Ítéltábla Gf.III.30.274/2018/9. számú, jogerős ítéletének kézbesítésére az indítványozó részére 2019. március 16-án került sor. A Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzése 2019. október 3-án kelt. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2019. december 30-án nyújtotta be.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, mégpedig a Kúriának a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító végzését követően. A Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzésével szemben előterjesztett panaszában azonban az indítványozó érdemben nem csupán a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai végzést vitatta. Alkotmányjogi panaszában elsősorban (teljes, illetve nagyobb részben megvalósuló) pervesztességének megállapítását sérelmezte. Az indítványozó az alapügyet érdemben befejező jogerős ítéltáblai ítélettel szemben alkotmányjogi panaszt önállóan nem terjesztett elő.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet előterjeszteni. Az Ügyrend 32. § (4) bekezdése szerint: „Ha a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert

a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.” Az indítványozó a jogerős ítélet támadó panaszát azonban nem az ítélet kézbesítésétől számított hatvan napon belül, hanem a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai döntést követően terjesztette elő. Ezért az indítványozónak a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasító kúriai végzéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz, melyben az elsőfokú ítéletben, valamint a jogerős ítéletben foglalt érdemi döntést kifogásolta, elkésettnek minősült.

- [11] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Szegedi Ítélet Gf.III.30.274/2018/9. számú ítélete, valamint a Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, e bírósági döntések vonatkozásában elkésetten előterjesztett alkotmányjogi panasz az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontja alapján érdemben nem bírálható el.
- [12] 4.2. Az indítványozó továbbá a Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzése tekintetében alkotmányjogi panaszában a felülvizsgálati kérelmet elkésettség okán hivatalból elutasító kúriai végzés alapjául szolgáló jogértelmezést támadja; a panasz a kúriai végzés vonatkozásában érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz. Az indítvány a bírósági döntés tartalmi kritikáját foglalja magában, ezért az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy akár a támadott kúriai végzést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, akár hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó, így a panasz e vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek.
- [13] A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [14] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szegedi Ítélet Gf.III.30.274/2018/9. számú ítélete, valamint a Kecskeméti Törvényszék 8.G.22.466/2016/74. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja alapján, a Kúria Pfv.V.21.130/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt pedig az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2058/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3293/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.VI.21.822/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – jogi képviselője (dr. Pálvölgyi László ügyvéd) útján – 2020. február 10-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, illetve a 2020. március 25-én benyújtott indítvány-kiegészítésében kérte a Kúria Pfv.VI.21.822/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [2] 2. Az indítványozó felperese volt egy adásvételi szerződés létrejöttének megállapítása iránti pernek. Az alapügy tényállása szerint a felperes mint földműves tulajdonostárs elővásárlási jogával kívánt élni egy természetes személy eladó által eladott, szántó, legelő művelési ágú ingatlan tulajdoni hányadára vonatkozóan, melyet a Magyar Állam vásárolt meg. A felperest a Magyar Állam nevében eljáró Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) 2016. október 4-én keltezett levelében arról tájékoztatta, hogy az általa tett nyilatkozatával „nem tudta megelőzni a szerződés szerinti vevőt”, vagyis hogy az indítványozó elővásárlási jogával nem tudott élni; majd az indítványozó 2016. november 8-i keltezésű kérésére 2017. február 7-én arról is, hogy mindennek indoka az volt, hogy az indítványozó által tett elfogadó nyilatkozat nem tartalmazta az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 68/C. §-a szerinti részarány-tulajdonra vonatkozó nyilatkozatot.
- [3] Az indítványozó 2017. február 17-én keresetet nyújtott be a Kecskeméti Járásbírósághoz, melyben kérte annak megállapítását, hogy az elővásárlási nyilatkozata szabályos volt, és hogy ez alapján közte és a II. rendű alperes eladó között az adásvételi szerződés létrejött. A Kecskeméti Járásbíróság 14.P.20.399/2017/17. számú ítéletében ezt meg is állapította, és kötelezte az illetékes járási hivatalt a felperes tulajdonjogának – a vételár igazolt megfizetését követő – bejegyzésére. Indokolása szerint az NFA által hiányolt nyilatkozat csak az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez kell, magához az elővásárlási nyilatkozathoz nem. Az alperesi hivatkozással szemben továbbá megállapította, hogy a bírósági eljárás kezdeményezésére nyitva álló 30 napos határidő nem telt el, mivel a felperes önhibáján kívüli okból nem tudta igényét érvényesíteni, nem lévén a perindításról szóló döntés meghozatalához szükséges információk (az NFA indokainak) birtokában, így az elévülés az NFA indokainak a felperes számára való megismeréséig nyugodott. A fellebbezés folytán másodfokon eljáró Kecskeméti Törvényszék 2.Pf.21.493/2017/12. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét – annak helyes indokaira tekintettel – helyben hagyta.
- [4] A II. rendű alperes, vagyis az eredeti adásvételi szerződés eladója felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, melynek alapján a Kúria Pfv.VI.21.822/2018/6. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és a felperes keresetét elutasította. Megállapította, hogy jogszabálysértő volt az első- és a másodfokú bíróság azon ítéleti megállapítása, hogy az elévülés határideje – annak nyugvása miatt – nem telt el, mivel a határidő nem az NFA indokainak közlésétől, vagyis az NFA második, 2017. február 7-i levelétől, hanem annak a ténynek a felperes (az elővásárlási jogával élni kívánó személy) számára való közlésétől számít, hogy az elővásárlási jog gyakorlására irányuló nyilatkozatot az NFA nem fogadta el. Az NFA levele 2016. október 4-i keltezésű, melynek tartalmát a felperes legkésőbb 2016. november 8-án meg kellett, hogy ismerje, hiszen ekkor kért tájékoztatást az NFA-tól arról, hogy az pontosan milyen indokok miatt nem fogadta el az elővásárlási joga gyakorlásáról szóló nyilatkozatát. Az NFA egyébként sem hatóságként

járt el, indokolási kötelezettség pedig a hatályos jogszabályok alapján egyáltalán nem terhelte. Ha tehát a pontos indokokkal a felperes még nem is volt ekkor tisztában, de azzal tisztában volt, hogy az adásvételi szerződés közte és az eladó között nem jött létre; azaz legkésőbb ettől az időponttól megkezdődött a kereset benyújtására nyitva álló 30 napos határidő. A Kúria ítéletének indokolása szerint az „elővásárlási jogát gyakorló jogosult számára a tulajdonos által kötött és általa elfogadott szerződés hatálytalanságából eredő igények érvényesítésére [...] szabott harminc nap[os] határidő akkor nyílik meg, amikor az ilyen igénye keletkezik, azaz amikor tudomást szerez az elővásárlási joga megsértéséről”. „Föld eladása esetén az elővásárlásra jogosult által elfogadott szerződésnek a szerződő felek által történő teljesítését jelentő bármely körülményről való tudomásszerzéssel megkezdődik az igényérvényesítés határideje.” Mivel a keresetlevél benyújtására rendelkezésre álló határidő jelen egyedi ügyben eltelt, a perindítási határidő nyugvására okot adó körülmény pedig nem merült fel, ezért a kereseti kérelem elkésett. Ennek alapján az NFA indokai valóságtartalmát és jogi megalapozottságát a Kúriának már nem kellett érdemben vizsgálnia; a felperes így pervesztes lett.

- [5] 3. Az indítványozó, a per korábbi felperese a Kúria Pfv.VI.21.822/2018/6. számú ítéletével szemben az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, illetve a később beadott indítvány-kiegészítésében kérte a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [6] Az indítványozó érvelése szerint a Kúria értelmezése téves, és ez a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogai sérelmével járt. Az NFA-nak, függetlenül attól, hogy hatóságként járt-e el, vagy sem, már első levelében indokolnia kellett volna azt, hogy az indítványozó elfogadó nyilatkozatát miért hagyta figyelmen kívül. Azzal, hogy ezt nem tette meg, megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését. A Kúria pedig azzal, hogy ezt az indítványozó felperes terhére értékelte, és nem ismerte el nyugvási időnek azt az időszakot, amely alatt a felperes tisztában volt azon ténnyel, hogy az adásvételi szerződés vevői pozíciójába nem léphet be, de azzal nem, hogy pontosan miért nem teheti ezt, megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. Ugyancsak a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmeként hivatkozott az indítványozó arra, hogy a Kúria szerinte nem indokolta kellő mértékben, hogy ítéletében miért tért el az első- és a másodfokú bíróság jogértelmezésétől. Az indítványozó szerint a tényállás alapján egyértelmű, hogy menthető ok miatt nem tudta az igényét határidőben érvényesíteni. Mindezek miatt a „Kúria az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban a hivatkozott jogok alkotmányos tartalmával, a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes”. Továbbá: „A Kúria döntése túl szigorú értelmezés irányába mozdult el azzal, hogy nem kívánja meg a [...] döntésre jogosult Magyar Államtól, illetőleg a tulajdonosi jogokat gyakorló NFA-tól, hogy az elővásárlási jognyilatkozattal élő személy felé a döntését indokolt módon közölje, ezáltal hátrányba hozza az elővásárlásra jogosultat.” Ezen jogértelmezés következtében végül az indítványozó „jogorvoslati lehetősége illuzórikussá [...] válik, mivel nem tudhatja, milyen ok vezethet az elővásárlási jogának gyakorlása következtében a szerződéskötés megtagadására”, vagyis az indítványozó szerint a Kúria döntésével sérült a jogorvoslatihoz való joga is.
- [7] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket. E vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan, ennek alapján nem fogadható be.
- [8] Az Alaptörvény 28. cikke nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, így a panasz e tekintetben nem méríti ki az érdemi elbíráláshoz szükséges, az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tartalmi követelményt. A többi hivatkozott alaptörvényi rendelkezés tekintetében az indítvány a kúriai ítélet jogértelmezését támadja; a panasz érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz. Az indítványozó sérelme abban áll, hogy azon jogkérdés tekintetében, hogy milyen körülmény számít az elévülés nyugvására okot adó helyzetnek, nem ért egyet a Kúria jogi nézetével, és ehelyett inkább az első- és másodfokú bíróság jogértelmezését tartja helyesnek és az ügyében alkalmazandónak. Mivel az indítvány ily módon pusztán a bírósági döntések tartalmi kritikáját foglalja magában, ezért az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló

alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó, így a panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek.

[9] A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}

[10] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.VI.21.822/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/253/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3294/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 5.Kf.650.237/2019/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Törvényszék 5.Kf.650.237/2019/8. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [2] 2. Az indítványozó 2014. október 12. és 2017. július 9. között Szentistván Nagyközség polgármestere volt. Szentistván Nagyközség Önkormányzatának képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) 2017. május 11-én fegyelmi eljárást kezdeményezett az indítványozóval szemben egyes önkormányzatot érintő ügyekben. A Képviselő-testület 2017. június 28-ai ülésén határozatot fogadott el, melyben megállapította az indítványozó fegyelmi felelősségét és kártérítésre kötelezte. Ezen túlmenően a Képviselő-testület büntetőfeljelentést is tett.
- [3] A Képviselő-testület fegyelmi határozatával szemben az indítványozó bírósághoz fordult. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.M.593/2017/43. számú határozata a Képviselő-testület fegyelmi határozatát hatályon kívül helyezte, kötelezte továbbá 2 000 000 Ft sérelemdíj megfizetésére. Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolása értelmében a Képviselő-testület fegyelmi határozata nem jelöli meg az indítványozó által elkövetett konkrét kötelezettségzegéseket, nem tartalmazza a tényállás leírását, és nem tartalmaz indokolást sem. A lényeges eljárási szabálysértések a határozat jogellenességét eredményezték.
- [4] A sérelemdíj tekintetében az elsőfokú bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a fegyelmi eljárást megindító irat indítványozóval való közlését a helyi kábeltelevízió közvetítette, továbbá az indítványozó pszichés ártalmat, átmeneti egészségkárosodást eredményeztek.
- [5] Az alperesi fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Törvényszék az alkotmányjogi panasszal támadott határozatban az elsőfokú bíróság ítéletének fegyelmi határozatot hatályon kívül helyező döntését helybenhagyta, az indítványozó sérelemdíjra vonatkozó követelését viszont elutasította. Ez utóbbival összefüggésben a másodfokú bíróság két körülménynek tulajdonított jelentőséget. Egyrészt annak, hogy az indítványozó közszereplő, így személyiségi jogai a szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül, korlátozhatóak. Az indítványozóval szembeni munkajogi intézkedés az indítványozó polgármesterként (azaz közszereplőként) tanúsított magatartásához kötődik, a polgármester munkájával pedig együtt jár, hogy tevékenysége nagyobb érdeklődésre tart számot. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az indítványozó személyiségi jogainak korlátozása nem haladta meg a szükséges és arányos mértéket.
- [6] Az indítványozó egészségkárosodása kapcsán a másodfokú bíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó betegsége már korábban is fennállt, állandósult károsodás nem volt véleményezhető. Az indítványozó már korábban is igénybe vette stresszterapeuta kezelését. Mind ezek alapján a másodfokú bíróság nem látott ok-okozati összefüggést a fegyelmi határozat és az indítványozó egészségi állapota között.
- [7] 3. A támadott döntéssel szemben az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott döntés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogot,

- a IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítási szabadságot, valamint a IX. cikk (4) bekezdésének azt a fordulatát, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága nem sértheti az emberi méltóságot.
- [8] Tartalmilag az indítványozó az Alaptörvény IX. cikkének sérelmét a következőben látta: „a tudottan valótlan, hamis, az érintett jóhírnevét, becsületét sértő tényállítást megfogalmazó vélemények a közéleti vita során sem állnak alkotmányos védelem alatt. [...] A közszereplői minőség ebből következően bizonyosan nem jelentheti, hogy a közszereplőt a munkavégzéstől, szolgálati jogviszonyától is valótlan állítások mentén a közszereplői minőségre hivatkozással meg lehet fosztani emberi méltóságától, meg lehet alázni, lakóhelyének megváltoztatására lehet kényszeríteni és köteles elviselni még az egészségi állapotának a súlyos megromlását is.”
- [9] A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó abban látta, hogy a másodfokú bíróság semmilyen bizonyítást nem vett fel, mégis teljes egészében mellőzte a sérelemdíj megállapítását. Tartalmilag a jogorvoslat-hoz való jog sérelmét abban látta az indítványozó, hogy a támadott döntést „a bíróság olyan keretben hozta meg, amelyet egyik fél sem kért”, és további jogorvoslatra nem volt lehetősége a sérelemdíjjal kapcsolatban.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [11] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek részleteit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.
- [13] Az indítványozó megjelölte az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványban kifejtette az Alaptörvényben foglalt jog sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], és kifejezetten kérte a vonatkozó bírói döntés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [14] Az indítványozó jogi képviselője a támadott döntést 2019. december 16-án vette át, és az alkotmányjogi panaszbeadványát 2020. január 13-án – az Abtv. 30. § (1) bekezdésben rögzített határidőn belül – nyújtotta be. Megállapítható továbbá, hogy a Fővárosi Törvényszék döntésével szemben nem állt további rendes jogorvoslat a rendelkezésére.
- [15] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [16] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig felsorolja a határozottság követelményeit az alkotmányjogi panasz esetén. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelemnek tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [17] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az indítványozó teremt-e okozati összefüggést az Alaptörvény IX. és XXVIII. cikkei és a sérelmezett bírói döntés között.
- [18] 5. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése mindenki számára biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát, a (4) bekezdés ugyanakkor rögzíti, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére”.
- [19] A véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára biztosítja azt a jogot, hogy véleményét szabadon kialakítsa, véleményét kinyilvánítsa és másokkal megossza {3322/2019. (XI. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. A támadott döntés semmilyen vonatkozásban nem sérti az indítványozóknak ezt a jogát; az eljárásban fel sem merült, hogy az indítványozó ne gyakorolhatta volna véleménynyilvánítási szabadságát valamilyen vonatkozásban.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése nem önálló alapjogot állapít meg, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának határát jelöli ki, így erre sem alapíthat az indítványozó alapjogi sérelmet.

- [20] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: jelen ügyben a Képviselő-testület sem a véleménynyilvánítás szabadsága alapján hozta meg a fegyelmi döntését, hanem törvényben rögzített hatáskörei alapján. Ennek azonban az indítvány befogadhatósága kapcsán nincs jelentősége.
- [21] 6. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint „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”. E jog sérelmét az indítványozó abban látta, hogy – hivatkozása szerint – a bíróság bizonyítás felvétele nélkül mellőzte a sérelemdíj megállapítását.
- [22] A tisztességes eljáráshoz való jogból következik, hogy a jogot, kötelezettséget megállapító bírósági döntést indokolni kell. Ugyan az indokolási kötelezettséget szövegszerűen csak a hatósági eljárással összefüggésben rögzíti az Alaptörvény, de az a bírósági eljárás tisztességességének is fogalmi eleme. Az nem következik az Alaptörvény XXVIII. cikkéből, hogy egy másodfokú bíróságnak feltétlenül új bizonyítékokat kellene felvennie, csupán az, hogy indokolja, hogy milyen okból vont le a bizonyítékokból eltérő következtetést, mint az elsőfokú bíróság.
- [23] Jelen ügyben a másodfokú bíróság a rendelkezésére álló bizonyítékokból arra következtetett, hogy nincs oksági kapcsolat a fegyelmi határozat és az egészségromlás között, ezért nem jogosult az indítványozó a sérelemdíjra. A tényállás feltárása, az azokból levonható következtetés levonása az általános hatáskörű bíróság feladata, azt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül [pl. 3063/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [12]]. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak eldöntésére, hogy a Képviselő-testület határozata okozati összefüggésben van-e az indítványozó egészségromlásával. E körben csak azt vizsgálhatja, hogy a bíróság az indokolási kötelezettségnek eleget tett-e. A támadott döntésben pedig a bíróság rögzítette döntésének indokait. Ha az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az indítványozó kérelmének elbírálására, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés f) pontja alapján az indítványt visszautasítja.
- [24] 7. Végül az indítványozó a jogorvoslathoz való jog sérelmét kifogásolta: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a másodfokú bíróság sérelemdíjat elutasító döntésével szemben nem volt jogorvoslati lehetősége.
- [25] A 6/2020. (III. 3.) AB határozat részletesen foglalkozott a jogorvoslathoz való jog tartalmával. Megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, hogy „a jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat” (Indokolás [106]). Elemezte azt is, hogy a magyar jogorvoslati rendszerben mind a kasszatórius, mind a reformatórius jogorvoslati jogkör jelen van, és nem következtetett arra, hogy a tényállás megváltoztatásának a lehetősége önmagában sértene a jogorvoslathoz való jogot (Indokolás [95]). A jogorvoslathoz való jogból nem következik a reformatórius jogkör alaptörvény-ellenessége, így logikailag az sem, hogy a másodfokú döntés az elsőfokon pernyertes fél számára hátrányos lesz.
- [26] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A korábbi egyértelmű, az indítványban felvetettel ellentétes gyakorlat miatt ez a feltétel nem áll fenn, ami viszont az alkotmányjogi panasz visszautasítását eredményezi [Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pont].
- [27] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy egyes indítványi elemek nem hozhatók okozati összefüggésbe a támadott döntéssel [Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bekezdés], az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggő indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróságnak egységes, kialakult gyakorlata van, és az indítvány nem veti fel az alaptörvény-ellenesség kételyét. Ezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/164/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3295/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának 14.Bv.2194/2018/18. számú végzése, valamint a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 4.Bpkf.598/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Szabó Gábor ügyvéd) útján eljárva, az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának 14.Bv.2194/2018/18. számú végzése, valamint a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 4.Bpkf.598/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott bírósági végzések az indítvány szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikkét, II. cikkét, III. cikkét, IV. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, 25. cikkét, valamint 28. cikkét.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó fogvatartott 2013. július 21-étől előzetes letartóztatásban volt, majd a bíróság 2014. szeptember 16-ai jogerős ítélete alapján 2014. szeptember 17-től szabadságvesztés büntetését töltötte, egészen 2018. november 18-ig, amikor is feltételes kedvezménnyel szabaddult a Váci Fegyház és Börtönből (a továbbiakban: fogvatartási intézet).
- [3] Az indítványozó jogi képviselője az elítélt megbízásából eljárva először 2018. május 2-án, másodszor 2018. július 18-án, majd harmadszor 2018. augusztus 1-jén terjesztett elő kártalanítás iránti kérelmet a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) alapján a fogvatartási intézet parancsnokánál. Ezzel párhuzamosan az indítványozó jogi képviselője 2018. május 9-én, valamint 2018. június 18-án a Bv. tv. szerinti panaszt is előterjesztett a fogvatartási intézet parancsnokához. A kártalanítás iránti kérelemben az indítványozó kifogásolta, hogy előbb 2013 júliusától a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, majd 2016 februárjától a fogvatartási intézetben nem biztosították számára a megfelelő elhelyezést, továbbá a megfelelő minőségű ételmelet sem.
- [4] Az első fokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja végzésében megállapította, hogy a Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdése valamint (6) bekezdése (amely szerint a kártalanítási kérelem benyújtásának feltétele az is, hogy a fogvatartott egyúttal a Bv. tv. 144/B. §-a szerinti panaszt is előterjesszen) alapján az indítványozót kártalanítás csak a panaszok benyújtásától visszszámított három hónapra illeti meg. Ezzel összefüggésben az első fokú bíróság azt is kiemelte, hogy a Bv. tv. értelmezése alapján a fogvatartottnak a hosszabb ideig fennálló fogvatartása esetén is háromhavonta panaszt kell benyújtania az alapjogait sértő elhelyezés kifogásolása céljából. Ennek elmulasztása a fogvatartottnak róható fel. Emellett az első fokú bíróság azt is rögzítette, hogy a 2013. július 21-e és 2016. december 31-e közötti időszakra előterjesztett kártalanítás iránti kérelem nem jogosulttól származott, mivel az indítványozó fogvatartása folyamatos volt, és nem hivatkozott arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) előtt eljárása indult volna, ezért ő a 2017. január 1-jét megelőző időszakra nézve nem volt jogosult kártalanítás iránti kérelmet előterjeszteni.
- [5] Mindezek alapján az első fokú bíróság megállapította, hogy a 2018. február 9-ét megelőző időszakra nézve az indítványozó kártalanítási kérelme érdemben nem bírálható el. A 2018. február 9-étől kezdődő időszakra nézve azonban az elsőfokú bíróság az irányadó jogszabályok alapján megállapította, hogy az indítványozónak az indítványa alapján értékelhető 174 fogvatartási napjából 126 napon keresztül megsértették az alapvető jogait, ezért számára 170 100 Ft kártalanítási összeget ítélt meg.

- [6] 1.2. Az elsőfokú bíróság végzésével szemben az indítványozó jogi képviselője fellebbezéssel élt. Fellebbezésében kifejtette, hogy álláspontja szerint az első fokú bíróság helytelenül értelmezte a Bv. tv. rendelkezéseit, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a kártalanítási kérelemhez szükséges panaszt háromhavonta ismételtten be kell nyújtani, továbbá a 2017. január 1-jét megelőző időszakra irányadó szabályokat is helytelenül alkalmazta.
- [7] A másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék a fellebbezést alaptalannak ítélte, és az első fokú végzést helybenhagyta. A végzés indokolása szerint az elsőfokú bíróság helyesen értelmezte a Bv. tv. érintett rendelkezéseit, és a fogvatartás körülményeinek alapvető jogokat sértő jellegét is.
- [8] 1.3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az első- és másodfokú bíróságok végzéseinek alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat. Alkotmányjogi panaszának indokolásában kifejtette, hogy fogvatartása során kínzásnak és embertelen bánásmódnak volt kitéve, nem állt rendelkezésére számára megfelelő élettér, ezért egyértelműen fogvatartása teljes idejére megillette volna a kártalanítás, amelytől azonban a bíróságok helytelen jogszabály értelmezése miatt elesett. Ezen értelmezés pedig egyértelműen sérti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdését, valamint IV. cikk (4) bekezdését. Ezzel összefüggésben indítványában arra is hivatkozott, hogy az EJEB gyakorlata alapján egyértelműen megállapítható, hogy olyan mértékű szenvedés érte, amely meghaladta a fogvatartással együttjáró szükséges mértéket.
- [9] Alkotmányjogi panaszában arra is hivatkozott, hogy a 2017. január 1-jét megelőző időszakra előterjesztett kártalanítás iránti kérelmének, mint nem jogosulttól származó kérelemnek az érdemi vizsgálat nélküli elutasítása súlyosan Alaptörvény-ellenes. Érvelése szerint ugyanis azzal, hogy elzárták őt az alapjogait sértő elhelyezés miatti kártalanítástól megsértették az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében biztosított jogát. Álláspontja szerint ez a bíróságok helytelen jogszabály értelmezésére vezethető vissza, hiszen véleménye szerint a Bv. tv. módosításának célja épp, hogy a jogosulti kör bővítése lett volna.
- [10] A 2017. január 1-je és a 2018. február 8-a közötti időszakra nézve kifejtette, hogy véleménye szerint hibás a bíróságok azon érvelése mely szerint háromhavonta újra elő kell terjeszteni a Bv. tv. szerinti panaszt a kártalanítási kérelem benyújtásához. Álláspontja szerint ugyanis a Bv. tv. rendelkezéseiből nem következik ezen értelmezés.
- [11] A fentiek mellett az indítványozó sérülni vélte az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését és a 25. cikkét, továbbá a 28. cikkét is. Ezen alaptörvényi rendelkezések tekintetében érvelése szintén a bíróságok helytelen jogszabály értelmezésére utalt, amely véleménye szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is felveti.
- [12] Az indítvány benyújtását követően az indítványozó kiegészítette alkotmányjogi panaszát. Ebben kifejtette, hogy véleménye szerint a bíróságok végzései sértik az Alaptörvény B) cikkét is, mivel visszaható hatályú jogalkalmazást folytattak: olyan feltétel teljesítését követelték meg ugyanis tőle (a 2017. január 1-jét megelőző időszakra nézve), amelyet korábban nem ismerhetett.
- [13] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [15] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában a támadott végzések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény számos rendelkezésének sérelmére alapozta. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [16] 2.2. A törvényszék mint másodfokú bíróság végzése ellen nincs helye fellebbezésnek, az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [17] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló, kártalanítási igényt előterjesztő személy nyújtotta be az ügyét érdemben lezáró bírósági végzéssel szemben, így az indítványozó érintettnek tekinthető, tehát jogosult volt az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.
- [18] A fentiek mellett megállapítható, hogy az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [19] 2.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megjegyzi, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozó vonatkozásában nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény 25. cikke.
- [20] 2.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], többek között megerősítette: 3302/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [26]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő érdemi indokolást a fentiek vonatkozásában, így az Alaptörvény B) cikkére jelen ügyben alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [21] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkének sérelmére is. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani {3084/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [22] 2.5. Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett hangsúlyozza, hogy az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [23] Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag a bírói döntéseknek az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamilyeni jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó (a Bv. tv. vonatkozásában mind a Bv. tv. szerinti panasz benyújtásának háromhavonta ismétlődő kötelessége, mind a 2017. január 1-je előtti szabályozás tekintetében) az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, IV. cikk (4) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése [és ehhez kapcsolódóan a XXIV. cikk (1) bekezdése] szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában elsősorban csak a bíróság törvényértelmezését vitatta. Az Alkotmánybíróság ezért arra a következtetésre jutott, figyelembe véve az eljáró bíróságoknak a végzéseikben kifejtett indokolását, hogy az indítványozó panasz a sérelmezett döntéssel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel. Az indítványozó tehát a bírói törvényértelmezést anélkül vitatta, hogy értékelhető, alapjogi sérelemre vonatkozó indokolást adott volna elő, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.

- [25] 2.6. Az indítványozó a fentiek mellett alkotmányjogi panaszában említés szintjén hivatkozott az Alaptörvény I. cikkének és II. cikkének sérelmére is. Ezen alaptörvényi rendelkezések kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek, ugyanis az indítványozó nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető érvelést az ügye vonatkozásában. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az indítvány egyik – jelen pontban – hivatkozott alaptörvényi rendelkezés tekintetében sem felel meg a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mivel – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az indokolás hiánya {lásd többek között: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá.
- [26] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* valamint *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/411/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3296/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 16.Bv.1404/2017/22. számú végzése, valamint a Szegedi Törvényszék 6.Bpkf.1636/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Kovács Arthur ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következőképpen foglalható össze: az indítványozó fogvatartottként kártalanítási kérelmet terjesztett elő alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt 2017. április 15. napján, 2006. január 11. napja és a kérelem elbírálásának napja közötti időszak tekintetében a Szegedi Fegyház és Börtönnél. Kérelmében hivatkozott a jogszabályban előírt élettér hiányára, valamint az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülményekre.
- [3] Kérelmét az indítványozó jogi képviselőjén keresztül korábban az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJB) is benyújtotta 2015. november 17. dátummal, amelyet nyilvántartásba vettek.
- [4] A Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, ugyanis a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 10/A. § (6) bekezdése szerint a kártalanítás előfeltétele, hogy az elítélt a Bv. tv. 144/B. § szerinti alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panaszt nyújtson be a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez.
- [5] 1.2. Az indítványozó és jogi képviselőjének fellebbezését a másodfokon eljáró Szegedi Törvényszék alaptalannak találta és az elsőfokú döntést a 6.Bpkf.1636/2019/2. számú végzésével helybenhagyta. Indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a Bv. tv. 144/B. §-a szerinti panasz benyújtását elmulasztotta a fogvatartott, amely az előfeltétele a kártalanítási kérelemnek a 2017. január 1. napját követően is folyamatosan jogsértő helyzetben lévő személyek esetén [Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdés].
- [6] A másodfokú bíróság kiemelte, hogy a Bv. tv. 436. §-ban foglalt átmeneti rendelkezéseket nem lehet alkalmazni, tekintettel arra, hogy az indítványozó esetében a fogvatartás és az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények folyamatosak voltak, 2017. január 1. napja előtt azok nem szűntek meg, tehát a Bv. tv. 144/B. § szerinti panasz benyújtása kötelező előfeltétel a kérelemnek.
- [7] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 16.Bv.1404/2017/22. számú elsőfokú végzése, valamint a Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság 6.Bpkf.1636/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert véleménye szerint azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [8] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve sérült, ugyanis a támadott végzések a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütköztek azzal, hogy az eljáró bíróságok olyan magatartást nyilvánítottak jogellenessé és olyan körülményeket értékeltek az indítványozó terhére, amely kötelezettségek nem terhelték. A Bv. tv. 144/B. § szerinti panasz benyújtása a 2017. január 1-től hatályos módosítással vált a kártalanítási kérelem kötelező előfeltételévé, így az indítványozót

az ezt megelőző időszakban tehát nem terhelte panasztételi kötelezettség, a bíróságok mégis elutasították a kérelmét. Ezzel kapcsolatosan az indítványozó hivatkozott a 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat indokolására, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a visszaható hatályú jogalkalmazással kapcsolatosan is megállapítható az alaptörvény-ellenesség, amennyiben jogviszony vagy jogvita létrejöttkor olyan jogszabályt alkalmaznak, ami még nem hatályos vagy nem létezik.

- [9] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség sérelme kapcsán kifejtette, hogy az eljáró Szegedi Törvényszék azonos tényállás mellett, azonos jogszabályt alkalmazva, az eddigi gyakorlathoz képest eltérő döntést hozott. Nem helytálló az indítványozó véleménye szerint az, hogy a korábban kelt ügyekben helyt adtak a kérelmeknek és megítélték a kártalanítást, majd ezzel teljesen ellentétes módon az ugyanilyen alapokon fekvő jelen ügyben viszont érdemi vizsgálat nélkül elutasították, miközben más hazai bíróságok ilyen kérelmeket érdemben vizsgálnak és kártalanítást ítélnak meg. Ennek folyományaként jelen panasz indítványozóját nem kezelték egyenlő módon azon kérelmezőkkel, akiknek ügyében szintén a Szegedi Törvényszék járt el, csak korábban, illetve olyan kérelmezőkkel, akiknek a kérelmét más törvényszék bírálta el.
- [10] 2.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban előadta, hogy véleménye szerint az eljáró bíróságok tévesen értelmezték a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény jelen ügyre irányadó rendelkezéseit. A törvény célja az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények esetére szóló hatékony hazai kártalanítás bevezetése volt, azonban ez a meghozott végzések során nem érvényesült, így a támadott döntések álláspontja szerint tehát törvényt sértők.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a Bv. tv. 436. § (10)–(11) bekezdésének okszerűtlen és téves értelmezése abból ered, hogy a Szegedi Törvényszék általi törvényértelmezés folyományaként az elítéltek a Bv. tv. 144/B. § szerinti panaszt kellett volna benyújtani a kérelem elbírálásához, pedig a Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az EJEB-hez benyújtott kérelem esetén [Bv. tv. 436. § (10) bekezdés *b*) pont] ezen feltétel nem alkalmazható.
- [12] Ennek kapcsán utalt arra az indítványozó, hogy a Bv. tv. 436. § (10) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezések egyértelműen azt rendelik, hogy kedvezményes elbírálásban részesüljenek az elítéltek azon csoportjai, akik az EJEB-hez nyújtottak be kérelmet alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt.
- [13] Az indítványozó szerint a támadott döntésekben kifejtett okszerűtlen értelmezés szembe ment a hazai bíróságok országosan kialakult, több éves és következetes gyakorlatával, miközben az eltelt időszak alatt a jogszabályi szöveg nem változott. Önkényes volt a jogértelmezése a bíróságnak, amelynek eredménye sem nyelvtani, sem logikai úton nem következik a jogszabály szövegéből és annak céljából. Ennek alátámasztásául több korábbi, a Szegedi Törvényszék és más bíróságok előtt folyamatban volt kártalanítási eljárás során hozott döntésre hivatkozott.
- [14] Az indítványozó álláspontja alapján közös volt ezekben az ügyekben, hogy az alábbi három feltételnek megfeleltek. A kártalanítási kérelem alapjául szolgáló fogvatartási időszak kezdőnapja 2017. január 1. napja előtti, a zárónapja 2016. december 31. utáni. A kérelmező panaszt nyújtott be az EJEB-hez, amely panaszt 2017. január 1. előtt lajstromba vettek, ezen kívül közös volt még, hogy a kérelmező nem terjesztett elő panaszt a fogvatartó büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához az alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények miatt.
- [15] Ilyen esetekben az eljáró bíróságok úgy bíráltak el a kártalanítási kérelmeket, hogy a kérelmi igény záró időpontjaként 2016. december 31. napját (vagy egyes bíróságok a kérelem benyújtásának napját) vették figyelembe, ugyanakkor a kérelmet érdemben vizsgálták és az egyéb feltételek fennállása esetén kártalanítást ítélték meg a kérelmezők számára. Tehát jelen kérelmet az indítványozó álláspontja szerint ketté kellett volna osztani és 2006. január 11-től 2016. december 31-ig terjedő időszak tekintetében érdemben vizsgálni.
- [16] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

- [17] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [18] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az alábbiak szerint – megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését, illetve a sérelmezett bírói döntést, indokolja annak Alaptörvénybe ütközését és kifejezetten kéri a megsemmisítését.
- [19] 3.3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételeket kimeríti-e.
- [20] Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben kártalanítási kérelmet nyújtott be. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozattal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [21] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [22] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította ennek kapcsán, hogy az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredeztethető visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma és az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésben foglalt törvény előtti egyenlőség, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírói eljárásról való jog vonatkozásában is kizárólag a bíróság törvényértelmezését vitatta.
- [24] 3.4. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, figyelembe véve az eljáró bíróságok végzésében kifejtett indokolását, hogy az indítványozó panasa a sérelmezett döntésekkel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [25] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

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

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/97/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3297/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítvány visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata tárgyában – *dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 37. §-a és 37/A. §-a nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Ötvenegy országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: DH2 törvény) 37. § és 37/A. §-ának az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) mint nemzetközi szerződés 288. cikkébe ütközését, és állapítsa meg az Abtv. 42. § szerinti jogkövetkezményeket. Ezen túlmenően az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja meg a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény, a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény, valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény egyéb rendelkezéseinek esetleges nemzetközi szerződésbe ütközését, mely nemzetközi szerződésbe ütközésre vonatkozóan azonban az indítvány érvelést nem tartalmaz.
 - [2] Az indítvány közvetlen előzményeként az Európai Bíróság a C-118/17. számú előzetes döntéshozatali eljárásban született döntésében megállapította, hogy az 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv 6. cikk (1) bekezdésével ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely „olyan körülmények között, mint amilyenek az alapügyben szerepelnek, az eljáró bíróság számára nem teszi lehetővé, hogy helyt adjon a kölcsönszerződés valamely, árfolyamkockázattal kapcsolatos rendelkezésének tisztességtelen jellege miatti megsemmisítésére irányuló kérelemnek, ha az eljáró bíróság megállapítja, hogy e szerződési feltétel tisztességtelen, és hogy a szerződés az említett szerződési feltétel hiányában nem teljesíthető.”
 - [3] Az indítványozók érvelése szerint a DH2 törvény 37. §-a és 37/A. §-a az Európai Bíróság döntéséből következően ellentétesek az EUMSZ, mint nemzetközi szerződés 288. cikkével azáltal, hogy nem biztosítják a 93/13/EGK tanácsi irányelvben rögzített követelményeket.
 - [4] Az indítványozók utóbb benyújtott indítvány-kiegészítésükben felhívták az Alkotmánybíróság figyelmét a Kúria Konzultációs Testülete 2019. június 20. napján kelt állásfoglalására, mely a C-118/17. számú ügyben született előzetes döntés nyomán került elfogadásra. Az indítványozók érvelése szerint a Konzultációs Testület irányadó álláspontja, és az azt összegző, a Kúria honlapján elérhető sajtóközlemény súlyosan sérti az Európai Unió fogyasztóvédelmi normákat.
- [5] 2. Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az igazságügyi minisztert. Az igazságügyi miniszter állásfoglalásában kiemelte: az indítványozók ugyan formailag nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kérik, azonban tartalmilag a támadott jogszabályi rendelkezések 93/13/EGK irányelvbe ütközését állítják.

- [6] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az indítványt arra jogosult terjesztette-e elő, és az megfelel-e az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek.
- [7] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja alapján a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti indítványozók kezdeményezésére, illetőleg bármely eljárása során hivatalból végzi. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványt az országgyűlési képviselők legalább egynegyede (jelen esetben ötvenegy országgyűlési képviselő) terjesztette elő.
- [8] 3.2. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményének az alábbiak szerint nem felel meg. Az Alkotmánybíróság a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában rögzítette, hogy „Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Arra az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is utal, hogy az alapító szerződések Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak számítanak.” (Indokolás [18]) Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából nincs annak akadály, hogy az indítványozók a magyar jog valamely szabályának nemzetközi szerződésbe ütközését olyan szerződésre tekintettel állítsák, mely szerződés egyébként az Alaptörvény E) cikk (2), illetőleg (4) bekezdésének hatálya alá (is) tartozik.
- [9] Az EUMSZ 288. cikke jelen indítvány szempontjából releváns eleme értelmében „[a]z irányelv az elérendő célokat illetőleg minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Az EUMSZ 288. cikke csak az irányelvek uniós jogforrásként történő megjelölését, valamint e jogforrás legfontosabb jellemzőinek rögzítését tartalmazza, ekként önmagában nem lehet alkalmas arra, hogy a nemzeti jog valamely szabályának uniós jogba ütközésének megállapításának alapjául szolgáljon. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra is, hogy az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata (például kötelezettségzegési eljárások keretében) mindig a nemzeti jog valamely szabályának egy adott, konkrét irányelvi rendelkezésbe ütközését (és nem pedig az EUMSZ 288. cikkébe ütközését) állapítja meg.
- [10] A 2/2019. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon” (Indokolás [37]). Abban az esetben pedig, ha a nemzeti jog valamely szabálya olyan ellentétben áll az uniós joggal, amely ellentét jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldható fel, „[a]z Európai Unió valamely jogi aktusának a vele kollízióban álló magyar jogszabállyal szembeni érvényesülése érdekében a bíróság az általa elbírálandó konkrét, Európai Unió jogi relevanciával bíró ügyben és kizárólag az abban érintett felekre kiterjedő jogi hatállyal jogosult a magyar jogszabály alkalmazását félretéve az Európai Unió jogi aktust alkalmazni, az Alaptörvény E) cikkének (1)–(3) bekezdései alapján.” {11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [58]}
- [11] Figyelemmel arra, hogy az EUMSZ 288. cikke csak az irányelvet mint másodlagos uniós jogforrást általában konstituáló szabály, ezért abból konkrét tagállami kötelezettség sem fakad. Konkrét, az EUMSZ 288. cikkéből fakadó tagállami kötelezettség hiányában pedig a DH2 törvény támadott rendelkezése és az EUMSZ 288. cikke között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés sem áll fenn. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiányában az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy az indítvány nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti követelménynek.
- [12] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt, az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján, érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [13] 1. Maradéktaianul egyetértek az indítvány visszautasításával és a végzés indokolásával is, azonban az indítvány mögött meghúzódó alapprobléma társadalmi jelentőségére tekintettel fontosnak tartom külön is kiemelni az alábbiakat.
- [14] Az Európai Bíróság már a C-106/77. számú, *Simmenthal* ügyben (ECLI:EU:C:1978:49) állást foglalt abban a kérdésben, hogy az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményével ellentétes az a tagállami (olasz) jogszabály, mely azt követelte meg az olasz bíróságoktól, hogy eljárásuk felfüggesztése mellett kezdeményezzék az uniós joggal ellentétes olasz jogszabály alkotmánybírói megsemmisítését. Ebből az is következik, hogy az esetlegesen az uniós joggal ellentétesnek bizonyuló tagállami (jelen esetben magyar) jogszabály félretételére az uniós jog elsőbbségéből következően az Alkotmánybíróság eljárásától függetlenül is sor kerülhet, sőt arra az egyedi ügyben eljáró bíróságok nem csupán jogosultak, hanem kifejezetten kötelesek is.
- [15] Az Európai Bíróság az elmúlt években számos elvi jelentőségű előzetes döntéshozatali eljárás keretében foglalkozott az ún. devizahitelekkel kapcsolatos jogi kérdésekkel, mely következtetések a devizahitelekkel kapcsolatos perekben nem hagyhatóak figyelmen kívül. Ezen, már befejeződött előzetes döntéshozatali eljárások eredményeként az egyedi peres ügyekben eljáró bíróságok előtt az alábbi lehetőségek állnak.
- [16] 2. Amennyiben úgy ítélik meg, hogy az adott egyedi ügyre alkalmazandó uniós jog valamely eleme további értelmezésre szorul (ideértve azt a kérdést is, hogy a magyar jog valamely szabálya összeegyeztethető-e az uniós jogból közvetlenül fakadó követelményekkel), újabb előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetnek, és ezt követően az Európai Bíróság útmutatásának megfelelően járhatnak el.
- [17] 3. Amennyiben úgy ítélik meg, hogy az uniós jog értelme egyértelmű, azonban a magyar jog valamely szabálya kifejezetten ellentétes az uniós jog rendelkezéseivel, úgy magából az uniós jogból fakadóan kötelesek az uniós joggal ellentétes tagállami (magyar) jogszabályi rendelkezés automatikus félretételére. Ez esetben az ügyet oly módon kell eldönteniük, mintha a kérdéses magyar jogszabályi rendelkezés egyáltalán nem létezne.
- [18] 4. Amennyiben úgy ítélik meg, hogy az uniós jog értelme egyértelmű, és a magyar jog valamely szabálya nem ellentétes az uniós jog rendelkezéseivel, úgy az ügyet a magyar jog szabályai alapján kell eldönteniük, azonban a közvetett hatály elvéből következően az eljáró bíróságok a magyar jogot kötelesek oly módon értelmezni, hogy az összhangban álljon az uniós jog irányadó rendelkezéseivel. Mindez azt jelenti, hogy nem tulajdonítható a magyar jogszabályi rendelkezéseknek olyan értelmezés, mely az uniós joggal ellentétes eredményre vezet.
- [19] Megjegyzem ugyanakkor, hogy a Kúria Konzultációs Testületének állásfoglalásai, ajánlásai nem jogszabályok, ekként azok sem a devizahitelekkel kapcsolatos perekben, sem más eljárásokban sem közvetlen, sem közvetett formában nem képezhetik az egyedi bírói döntések alapját; a Kúria, amennyiben ezt szükségesnek tartja, a bíróságok jogalkalmazásának egységét az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének megfelelően a bíróságokra kötelező jogegységi határozatok elfogadásával biztosíthatja.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: V/732/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3298/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.190/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Palatics Edit ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének (közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog) sérelmére hivatkozással a Kúria Pfv.IV.21.190/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó közérdekű adatigénnyel fordult a Külgazdasági és Külügyminisztériumhoz a beruházás ösztönzési célú iránymutatás felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet alapján 2015. január 1-je és 2016. december 31-e között a Nemzeti Befektetési Ügynökségtől kért vagy általa nyújtott állami támogatásokkal összefüggésben. A minisztérium a kérelem teljesítését – arra hivatkozással, hogy az üzleti titkot, minősített adatokat és döntés-előkészítő adatokat érint – részben megtagadta, ezért az indítványozó pert indított. Az elsőfokú bíróság kötelezte a minisztériumot az adatok kiadására, ezt az ítéletet a másodfokú bíróság helyben hagyta. A Kúria azonban részben – az adatigénnyel *d)* pontját érintően – megváltoztatta a döntést, és elutasította a keresetet a „valamennyi, bármilyen módon, illetve formában rögzített információ, illetve olyan adat tekintetében, amelyet a Magyar Állam vagy a Magyar Állam nevében eljáró Magyar Kormány ez egyedi kormánydöntéssel nyújtott állami támogatást meghozatalánál vagy a szerződés megkötésénél figyelembe vett”. E körben ugyanis a „kiadási kérelem nem kellően konkrét és végrehajtható”. A Kúria rámutatott arra is, hogy önmagában az a tény, hogy az alperes a pert megelőzően, az adatkiadási kérelem elutasítása során nem hivatkozott az adatigénnyel kellő határozottságának a hiányára, nem akadályozza annak, hogy ezt a peres eljárásban megtegye. Az irányadó bírói gyakorlat szerint az adatkezelő nincs elzárva attól, hogy a peres eljárás során olyan megtagadási indokra hivatkozzon, amelyet korábban nem hozott fel.
- [3] Ezt követően fordult az indítványozó az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az adatigénnyel – az ügy körülményeit, az ún. „információs aszimmetriát” is figyelembe véve, tehát arra tekintettel, hogy adatigénnyelként nem tudhatja, az adatkezelő pontosan milyen adatokkal rendelkezik – kellően konkrét és teljesíthető volt. Továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 28. § (3) bekezdése alapján az adatigénnyel egyértelműségének a hiánya esetében az adatkezelő köteles lett volna felhívni az adatigénnyel az igény pontosítására. Erre nem került sor, ezért utólag a perben már nem hivatkozhat rá, hogy azért tagadja meg az adatigénnyel teljesítését, mert az nem elég egyértelmű. Azáltal, hogy a Kúria egyrészt védelemben részesítette az adatkezelő mulasztását, másrészt tévesen megtagadási okként és a peres eljárásra is kiterjesztően értelmezte az Infotv. 28. § (3) bekezdését, harmadrészt egyoldalúan az indítványozó terhére értékelte a fennálló információhiányt – „a végrehajthatósághoz szükséges mértékű konkrétságot nélkülözőnek” ítélte az adatkérést –, ítéletével megsértette az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését.
- [4] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [5] 2.1. A támadott kúriai ítéletet – a rendelkezésre álló elektronikus igazolás szerint – az indítványozó 2019. december 4-én vette kézhez, panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőt

betartva, 2020. február 3-án nyújtotta be. A kérelmező Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítja, alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik és a per felpereseként érintettnek is minősül, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, a jogi képviselő a meghatalmazását csatolta.

- [6] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz: a) tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokait (az indítványozót közérdekű adatigénylési keresetét részben elutasították); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági ítéletet (a Kúria Pfv.IV.21.190/2018/6. számú ítélete); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [7] 2.2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [8] A befogadhatóság feltételeivel kapcsolatban emlékeztetni szükséges arra, hogy az Alkotmánybíróságnak részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése tartalmát érintően. Jelen ügy ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [9] Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával [3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]]. Mindazonáltal a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” [3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]]. Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja [erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja.
- [10] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz [elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; a legutóbbi gyakorlatból lásd például: 3198/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [11]]. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés; Indokolás [14]–[15]]. Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon [3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének a sérelmére a tényállás megállapításával és a bizonyítékok értékelésével – az adatigénylés egyértelműségével –, valamint az eljáró bíróság jogértelmezésével – amely szerint nincs eljárásjogi akadálya annak, hogy az adatkezelő először a perben állítsa az adatigénylés kellő határozottságának a hiányát – összefüggésben hivatkozik. A panasz így valójában a támadott ítélet ismételt felülbírlatára irányul. A fentebb idézett gyakorlat alapján viszont az Alkotmánybíróság jelen ügyben sem

bocsátkozhat annak érdemi vizsgálatába, hogy a bíróság döntése megalapozott volt-e, az igényelt adatok körének a megjelölése kellően pontos volt-e, mivel ez nem alkotmányossági kérdés.

- [12] Összefoglalva: az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem talált olyan körülményt, amelyet az Alaptörvény felhívott rendelkezésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni, és amely ezért az indítvány érdemi vizsgálatát indokolná.
- [13] 3. A fentiek szerint tehát az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/356/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3299/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.160/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az állami tulajdonban álló gazdasági társaság indítványozó (Pilisi Parkerdő Zártkörűen Működő Részvénytársaság, jogi képviselője: dr. Pomázi Miklós ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszindítványt terjesztett elő, amelyben a Kúria Kfv.VI.37.160/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, 28. cikke, a XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmére hivatkozással kérte.
- [2] Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó ügy lényege a következő. Az első fokú környezetvédelmi hatóság (Budapest Főváros III. kerületi Polgármesteri Hivatal Jegyzője) VIII/363-10/2016. számú határozatában arra kötelezte az indítványozót, hogy a kezelése alatt álló, állami tulajdonú ingatlanon jogellenesen elhelyezett zöldhulladék elszállításáról gondoskodjon. Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság érdemi döntésének indoklásában kitért arra, hogy az indítványozó az eljárás során nem nevezte meg a hulladék tulajdonosát, a benyújtott filmfelvétel nem alkalmas arra, hogy zöldhulladékot lerakó személyeket a hatóság azonosíthassa, így a hulladék birtokosa köteles azt elszállítani. Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban másodfokú környezetvédelmi hatóság) OKTF-KP/8082-2/2016. számú határozatával az első fokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú környezetvédelmi hatóság döntését a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.) 61. § (3) bekezdésére alapozta, az indítványozó felelősségét a Htv. 61. § (5) bekezdése alapján állapította meg. A bírósági felülvizsgálati eljárás során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) 21.K.33.772/2016/17. számú ítéletével indítványozó keresetét elutasította. Ítéletének indoklásában kitért arra, hogy az ügyben eljáró hatóságok helyesen alkalmazták a felelősség megállapítására a Htv. szabályait, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit mellőzve. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria indítvánnyal támadott Kfv.VI.37.160/2018/8. számú ítéletében a KMB 21.K.33.772/2016/17. számú ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria döntésének elvi tartalma: „A jogellenesen elhelyezett hulladék elszállítására és kezelésére irányadó felelősségi és kapcsolódó bizonyítási szabályokat a Htv. határozza meg. Utóbbi körben a Htv. olyan speciális jogszabálynak minősül, amely megelőzi a Ket.-et. Amennyiben az ingatlanhasználó a környezetvédelmi hatóság előtt beazonosításra alkalmas módon nem nevezi meg a hulladékot elhelyező személyt, úgy nem mentesül a felelősség alól.”
- [3] Az indítványozó számos alaptörvényi rendelkezést [B) cikk (1) bekezdése, 28. cikke, a XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése] felsorolva állította a Kúria Kfv.VI.37.160/2018/8. számú ítéletének alaptörvény ellenességét. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére kettős okból hivatkozott az indítványozó. Elsőként, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezve állította, hogy a Kúria alaptörvény-ellenesen választotta meg az ügyében alkalmazott jogszabályt, amikor a Htv. rendelkezései és nem a Ket. alapján folytatta le a bizonyítást. Az indítvány szerint ennek indokait a Kúria ítélete nem tartalmazza. Másodsorban az indítvány szerint szintén a *fair* eljárás alaptörvényi rendelkezésébe ütközik, hogy a Kúria tanácsa mindössze 21 perces tárgyalás alatt – érdemi tanácskozás nélkül – hozta meg döntését, amely eljárás nem felel meg az észszerű határidőn belüli eljárás követelményének. Az indítványozó szerint az észszerű időn belüli elbírálás követelménye nem csupán azt jelenti, hogy „mennyi idő telhet el az eljárás megindulása és lezárása között, hanem azt is, hogy észszerű határidőt kell

- a Kúriának az ügyre fordítania, amikor a Panaszos aktája nem csak áll, hanem azt aktívan olvassák, arról diskussziót folytatnak.”
- [4] Az indítványozó 2019. szeptember 26-án kelt indítvány-kiegészítésében többször hivatkozott az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (1) bekezdésére, valamint az indítvány ismertet számos annak értelmezéséhez fűződő, az Emberi Jogok Európai Bírósága által meghozott döntést. Az indítványozó ezeket csupán ismertette, ám nem állította, hogy a Kúria döntése ellentétes lenne az Egyezménnyel.
- [5] Az indítványozó a Kúria „Pfv. VI.37.160/2018/8. számú ítélete (»Ítélet«), és a Kúria Pfv. VI.37.160/2018/8. számú végzése (»Végzés«)” alaptörvény-ellenességét állította. Az Alkotmánybíróság főtitkára 2019. augusztus 15-én kelt levelében jelezte az indítványozónak, hogy a KMB 21.K33.772/2016/25. számú átiratával arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a kúriai iratok között nem lelhető fel az indítványozó által megjelölt, a Kúria Pfv.VI.37.160/2018/8. számú végzése, Kfv.VI.37.160/2018/8. szám alatt található ugyanakkor a Kúria ítélete és az ahhoz kapcsolódó tárgyalási jegyzőkönyv. Az indítványozó e tájékoztatásra adott, 2019. szeptember 27-én érkezett válaszában továbbra is a „Pfv.VI.37.160/2018/8. számú ítélete (»Ítélet«), és a Kúria Pfv.VI.37.160/2018/8. számú végzése (»Végzés«)” alaptörvény-ellenességét állította. Az indítvány szövegéből egyértelműen kiderül, hogy az indítványozó a Kúria Kfv.VI.37.160/2018/8. számú döntését sérelmezi, így az Alkotmánybíróság – bár a jogi képviselővel eljáró indítványozó nem jelölte meg egyértelműen, mely bírói döntés alkotmányossági vizsgálatát kéri – úgy tekintette, hogy a benyújtott panasz a Kúria Kfv.VI.37.160/2018/8. számú ítélete alkotmányossági vizsgálatára irányul.
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, amelynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [7] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt. A főtitkári hiánypótlási felhívásra indítványozó hiánypótlását határidőben nyújtotta be. A rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítélet az eljárást befejező döntés, így alkotmányjogi panasszal támadható.
- [8] A jogi személy indítványozó a panasz benyújtására jogosult [Abtv. 51. § (1) bekezdése]. Az Abtv. 27. § (2) bekezdése értelmében jogállásától függetlenül érintettek minősül az a személy vagy szervezet, a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt; b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz; vagy c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. Az indítványozó állami tulajdonú gazdasági társaság érintettsége – mivel a támadott ítélettel lezárt közigazgatási perben felperes volt – fennáll [vö.: 3148/2019. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [9] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, nem tartalmaz ugyanis az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény 28. cikke [lásd: 3252/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [21]; vagy 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [23]], így arra alkotmányjogi panaszt alapítani az indítványozónak nincs lehetősége. A panasz tehát ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjába foglalt feltételnek.
- [10] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében pedig az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem jogot, hanem olyan jogelvet tartalmaz, amelynek egyedi érintett vonatkozásában fennálló sérelme önmagában nem valósulhat meg, így arra alkotmányjogi panasz nem alapítható [3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [11]]. Alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére mindezek alapján nem lehet alappal hivatkozni, mert az nem alapjogi rendelkezés [3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [29]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [46]].
- [11] 2.3. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben tesz eleget a következők szerint, tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság

hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokait (a Kúria döntése alapvető jogának sérelmét okozta), az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági döntést; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXVIII. cikk (1) bekezdése]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozó álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt a másodfokú ítéletre is kiterjedő hatállyal.

- [12] Az indítványozó ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét csupán állította, ám e vonatkozásban érvekkel nem támasztotta alá a kérelmét. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]} A kérelem tehát ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjában írt feltételnek.
- [13] Az Alkotmánybíróság nem tudott érdemben foglalkozni az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével sem, ugyanis egyrészt e rendelkezés a tisztességes hatósági eljáráshoz való garántálja, másrészt az indítvány mindvégig a Kúria eljárását sérelmezte, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, vagyis az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítva. Az indítvány kizárólag a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességére vonatkozó érveket tartalmaz. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz a XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjában foglaltaknak {lásd még: 3054/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [12]; 3133/2020. (V. 15.) AB határozat Indokolás [8]}.
- [14] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [15] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére két ok megjelölésével hivatkozott: 1. nem értett egyet a Kúria által megválasztott jogszabály alkalmazásával a konkrét ügyben és kifogásolta, hogy ezzel összefüggő magyarázatot a Kúria ítéletének indokolása nem tartalmazott; 2. a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező észszerű határidőn belül történő döntéshozatal kötelezettsége sem teljesült, tekintettel a rövid tárgyalási időre.
- [16] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése indokolt bírói döntés tartalmát érintően {lásd például: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]–[51]}. Következetes gyakorlatából az Alkotmánybíróság az indokolt bírói döntéssel összefüggésben, jelen ügyre vonatkozóan kiemeli a következőket: „Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének a teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Ehhez képest az Alkotmánybíróság által vizsgált, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata.” {Lásd: 7/2013. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [24]; 3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [17] A Kúria által, döntése alapját képező jogszabály megválasztásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozza.
- [18] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, [...] a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}.

A „bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. [...]

Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata.” {3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]} E gyakorlatából kiindulva az Alkotmánybíróság azt is deklarálta, hogy „[a]z eljárás, a bírósági felülvizsgálat kereteinek, valamint az alkalmazandó jognak a meghatározása a rendes bíróságok feladata, egyben felelőssége is, amely csak kivételesen [...] vet fel alkotmányossági kérdést” {3038/2015. (II. 20.) AB végzés Indokolás [29]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is rámutatott, hogy „az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában.” {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]; 3052/2020. (III. 2.) AB végzés, Indokolás [27]; 3013/2020. (II. 4.) AB végzés}

- [19] Jelen ügyben érdemi vizsgálatra okot adó körülmény nem merült fel: a Kúria ugyanis panasszal támadott döntésének – a KMB ítéletének törvényességi vizsgálatának keretein belül – indokolásában részletesen számolt adott az alkalmazott jogszabályokról, azok ügyre vonatkozó (anyagi és alaki) rendelkezései ismertetésével (lásd a Kúria döntésének [20]–[24] bekezdéseit). Jelen ügy mindezek alapján nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná. Önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntés érvelését tévesnek tartja, nem alkotmányossági kérdés, és nem ad alapot a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyének megállapíthatóságára.
- [20] 3.2. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog sérelmével összefüggésben is állította. Azért állította a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét ezzel összefüggésben az indítványozó, mert álláspontja szerint a Kúria ügyben eljáró bírái kevés időt (21 percet az indítvány szerint) fordítottak az érdemi döntés meghozatalára. Az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában deklarálta: „A tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le alkotmányos elvárás arra nézve, hogy a tárgyalás berekesztését követően mennyi időn belül kell vagy lehet a bíróságnak az ítéletét meghoznia.” (Indokolás [92])
- [21] Fentiek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése és a nyilvános tárgyalás, valamint a bírói tanács érdemi tanácskozásának hossza között nincs olyan összefüggés, amely az érdemi alkotmányossági vizsgálatot megalapozná. Erre tekintettel az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog vonatkozásában sem merült fel a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.
- [22] Fentiek alapján az indítvány nem teljesíti az Abtv. 29. §-ában írt feltételt, ezért annak befogadására és érdemi vizsgálatára nincs mód.
- [23] 4. Mivel a kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem felelt meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának és az 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjának, illetve az Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1223/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3300/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.II.21.206/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és abban kérte a Kúria Pfv.II.21.206/2019/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező egyedi ügy előzményei az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló iratok alapján az alábbiak szerint összegezhetőek. Az indítványozó (az alapügy felperese) és volt férje (az alapügy alperese, a továbbiakban: alperes) házasságából 2013-ban egy gyermek született. Életközösségük 2015-ben megszűnt, házasságukat 2017-ben bontotta fel a bíróság, a perben kötött egyezségükben a szülői felügyelet közös gyakorlásában állapodtak meg. 2017-ben az óvoda jelezte, hogy a gyermeknél magatartási és beilleszkedési problémák jelentkeztek. A pszichológiai állásfoglalás szerint a közös szülői felügyelet változatlan formában való gyakorlása a jövőben a gyermek súlyos személyiség-torzulásához vezethet. A gyámhatóság a gyermeket 2018-ban az alperes kezdeményezésére védelembe vette.
- [3] Az indítványozó ezt követően fordult bírósághoz, és kérte a szülői felügyeleti jog gyakorlásának megváltoztatását. A Miskolci Járásbíróság 15.P.20.339/2018/30. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította, és az egyezségben foglaltakat megváltoztatva a szülői felügyeleti jog teljes körű gyakorlására az alperest jogosította fel, egyúttal szabályozta az indítványozó gyermekkel való kapcsolattartását, valamint kötelezte gyermektartásdíj fizetésére.
- [4] Az elsőfokú döntéssel szemben az indítványozó jogorvoslaltal élt. A másodfokon eljáró Miskolci Törvényszék 1.Pf.20.210/2019/4. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezett részében megváltoztatta, és a szülői felügyeleti jog kizárólagos gyakorlására az indítványozót jogosította fel az egyezségben rögzített közös szülői felügyeleti jog megszüntetése mellett, szabályozta az alperes és a gyermek kapcsolattartását, továbbá felemelte az alperes által fizetendő gyermektartásdíját. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság mérlegelésével szemben bizonyítékként értékelte a felperes nagykorú gyermekének tanúvallomását, mert álláspontja szerint a közeli hozzátartozói kapcsolat és az alperessel fennállt konfliktusai miatt tanúvallomása nem rekeszthető ki a bizonyítékok köréből. A kiegészített tényállás alapján a másodfokú bíróság a bizonyítást felülmérlegelve azt állapította meg: a gyermek érdekeit az szolgálja, ha a szülői felügyeleti jogokat a felperes gyakorolja. A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben – tartalma szerint a szülői felügyelet közös gyakorlása megszüntetésének kivételével – annak hatályon kívül helyezését és az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. A Kúria Pfv.II.21.206/2019/4. számú ítéletével a jogerős ítélet felülvizsgálattal támadott rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú ítéletet helyben hagyta.
- [5] 1.2. Ezt követően nyújtotta be az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszát, amelyben a támadott ítéletek vonatkozásában a XXVIII. cikk (1) bekezdésének [az indítványban tévesen XXVI. cikk (1) bekezdés], valamint a XV. cikk (2) bekezdésének [az indítványban tévesen XIV. cikk (2) bekezdés] és 26. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állította. Az indítványozó meglátása szerint az alperes felülvizsgálati kérelme az indítványozó „alapvető jogait sérti”, és az abban foglalt érvelések és hivatkozások csupán az alperes egyéni véleményét tükrözik. A Kúria ítélete véleménye szerint „méltánytalan és részrehajló”. Álláspontja szerint a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást a perben igazolt tényeknek megfelelően egészítette ki, részletesen értékelte az egyes bizonyítékokat, és azok okszerű és helyes értékelésével indokolta

meg a döntését. Az indítványozó kiemelte, hogy a felülvizsgálati eljárás nem ad alapot a bizonyítékok felülmérlegelésére, ha az egyes bizonyítékokból eltérő következtetés is levonható lett volna. Csak az minősíthető nyilvánvalóan okszerűtlen következtetésnek, amikor a bizonyítékokból csak egyfajta, a felülvizsgálattal támadott ítélettől eltérő következtetésre lehet jutni. Véleménye szerint „az alperes vagyoni alapon történő hátrányos megkülönböztetéssel” kívánja bizonyítani az indítványozó gyermeknevelési alkalmatlanságát.

- [6] A főtitkár felhívására az indítványozó kiegészítette az indítványát. Beadványában ismét hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a Kúria eljárása és az általa hozott ítélet azért sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mert a felülvizsgálati eljárás során felülmérlegelte a bizonyítékokat. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdését, mert bár a Polgári Törvénykönyv is rögzíti, hogy a családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek, a Kúria ítéletének meghozatala során ezt nem vette figyelembe.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] 2.1. A Kúria Pfv.II.21.206/2019/4. számú ítélete tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztett elő alkotmányjogi panaszt.
- [9] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2019. december 6. napján vette kézhez, míg az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2020. január 16. napján érkezett az elsőfokú bíróság. Előbbiek alapján megállapítható, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt a törvényi határidőben terjesztette elő. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek.
- [10] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele, hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és 26. cikke az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot [lásd például a XV. cikk (5) bekezdésére: 3082/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [20]; a 26. cikkre: 3175/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [16]]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz ezen elemeiben nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [11] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az indítvány tartalma szerint bírálta el, és a formailag hibásan, ám tartalma szerint (az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése szövegének idézésével) egyértelműen beazonosítható módon megjelölt Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint XV. cikk (2) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz.
- [12] 2.3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelmű indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető érveléssel nem fejtette ki, hogy meglátása szerint mi és mennyiben okozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, illetve a XV. cikk (2) bekezdésének vélt sérelmét. A megsérteni vélt alaptörvényi rendelkezés sérelmének állítása azonban önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott bírói döntés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott ítélet által okozott alapjogi sérelmet. A XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben az indítvány mindössze arra utal, hogy „a Kúria nem veszi figyelembe az alperes öncélú, vagyoni alapon történő hátrányos megkülönböztetésemet”, melyet a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 5. §-ának (jóhiszeműség elve) sérelmeként is azonosít, míg a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozó azért állítja, mert a Kúria „gyakorlatilag a bizonyítékok felülmérlegelését végezte el a felülvizsgálati eljárásban”, melyre a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban nem volt jogi lehetősége.

- [14] Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy alkotmányossági összefüggéseket bemutató, érdemi vizsgálatot megalapozó indokolást a hivatkozott alapjogok tekintetében az indítvány nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontja szerinti követelménynek, és ekként nem alkalmas érdemi elbírálásra {lásd például: 3161/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [23]}.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata alapján tehát arra a megállapításra jutott, hogy az nem felel meg az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával szemben támasztott követelményeknek. Ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése szerint eljárva – az alkotmányjogi panasz befogadását az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/187/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3301/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 2.Pf.20.560/2018/19. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 4:80. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Nagy Domokos ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Győri Törvényszék 2.Pf.20.560/2018/19. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 4:80. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az indítvány alapjául szolgáló polgári peres ügyben a Győri Járásbíróság az alperest (jelen ügy indítványozóját) ideiglenes intézkedéssel kötelezte a felperessel közös ingatlan elhagyására, fellebbezését a Győri Törvényszék elutasította. Ezt követően a bizonyítási eljárás eredményeként a Győri Járásbíróság részítéletével arról döntött, hogy a szülői felügyeleti jog kizárólagos gyakorlására és a közös ingatlan kizárólagos használatára az indítványozót jogosítja fel. A felperes fellebbezése nyomán eljáró Győri Törvényszék a részítélet rendelkezéseit az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős részítéletével részben helybenhagyta, részben megváltoztatta, de a lakáshasználatra vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezte. Az indítványozó ezt követően a Győri Járásbíróságtól kért újabb ideiglenes intézkedést, de ezt a bíróság azzal utasította el, hogy az indítványozó kellően nem valószínűsítette, hogy veszélybe került volna a saját és a gyermekek lakhatása a jogerős részítéletet követően. A járásbíróság álláspontja szerint a részítélet hatályon kívül helyezése önmagában nem lehet indok a beavatkozásra.
- [3] 1.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban arra hivatkozott, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés és a jogerős részítélet lakáshasználatra vonatkozó rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XVI. cikk (1) és (3) bekezdését, továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését. Mindezen felül a támadott törvényi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésére is hivatkozott.
- [4] Álláspontja szerint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joga egyrészt az észszerű időn belüli elbírálás megghiúsítása miatt sérült. Másrészt azt hangsúlyozta, hogy az eljáró bíróságok a bontóper tárgyalása során jogosították fel a felperest az ingatlan kizárólagos használatára, amelynek során nem volt folyamatban a vagyoni per. A lakáshasználatra vonatkozó újabb ítéleti rendelkezés hatályon kívül helyezésére viszont azért került sor, mert annak meghozatala a vagyoni perben lehetséges, nem pedig a bontóper során. Az ezt lehetővé tevő, indítványozó által támadott törvényi rendelkezés szerinte sérti a pártatlan és tisztességes eljárás elvét. Szerinte megsértették a fegyverek egyenlőségét és az egyenlő bánásmód követelményét. Mivel a felperes az ideiglenes intézkedés alapjául szolgáló végzés meghozatalát követően terjesztette elő a vagyonközösség megszüntetése iránti kereseti kérelmet, lehetetlenné vált szerinte a végzés megváltoztatása, valamint annak ellenére konzerválta az ideiglenes intézkedést, hogy a gyermekek felett az indítványozó gyakorolja a szülői felügyeleti jogot. Mindezeket túl a bírósághoz fordulás jogának sérelmét veti fel az indítványozó szerint az, hogy a Ptk. támadott rendelkezése miatt a bíróság nem dönthetett érdemben a kereseti kérelmekről.

- [5] A jogállamiság és a gyermekek érdekének sérelmét az indítvány arra alapozta, hogy a bíróság döntése ellentétes a jogalkotó akaratával, mivel annak értelmében az indítványozó szülői felügyelete alatt álló gyermekek sem térhetnek vissza az ingatlanba. Az az álláspontja, hogy a Ptk. miniszteri indokolása alapján még a jogalkotó számára sem volt kiszámítható és előrelátható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes lesz a jogalkotó szándékával és a gyermekek érdekeit szabályozó jogszabályi rendelkezésekkel. Állítása szerint a gyermekek lakhatása esetében nem megoldott.
- [6] Az indítványozó szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés azért áll fenn, mert a Ptk. támadott rendelkezése sérti a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 3. cikk 1. és 2. pontjait, a 4. cikket és a 27. cikk 1. pontját.
- [7] Az indítványozónak az az álláspontja, hogy az ideiglenes intézkedés megváltoztatására vonatkozó indítvány tágabb értelemben jogorvoslatnak tekinthető, amit viszont a másodfokú bíróság iránymutatása miatt a per végleges eldöntéséig a járásbíróság nem vizsgálhat. Emiatt a jogorvoslatához való jog sérelmét állítja az indítványozó.
- [8] A tulajdonhoz való jog sérelmét azzal indokolta, hogy a Ptk. 4:80. § (3) bekezdése miatt az ingatlan tekintetében nem tudja gyakorolni tulajdonosi jogait.
- [9] 1.3. Az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszellel [a Ptk. 4:80. § (3) bekezdésével] kapcsolatos álláspontjáról. A miniszter megítélése szerint a Ptk. 4:80. § (3) bekezdése nem akadályozza annak, hogy – amennyiben az a gyermek érdekében indokolt és a törvényi feltételek is fennállnak – a vagyonmegosztás kérdésében való döntéstől függetlenül részítélet vagy ideiglenes intézkedés szülessen a lakáshasználat kérdésében, illetve az ideiglenes intézkedés megváltoztatásra vagy hatályon kívül helyezésre kerüljön.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [11] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára (Abtv. 27. §) alapította.
- [12] 2.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a jogi képviselő meghatalmazását csatolta. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és a 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát.
- [13] 2.2. Az Abtv. 27. § szerinti panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozza: az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A rendelkezésből az következik, hogy a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező döntések ellen van helye alkotmányjogi panasznak [lásd legutóbb: 3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [42]]. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében rögzített tárgyi hatály megállapítása során elsődlegesen tehát az vizsgálendő, hogy a támadott bírói döntés (határozat) a bírósági eljárást befejező határozatnak tekinthető-e. Mivel az Abtv. nem határozza meg a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező bírói döntések körét, ezért az Alkotmánybíróságnak esetenként kell eldöntenie, hogy a támadott bírói döntés az Abtv. 27. § tárgyi hatálya alá tartozik-e [lásd legutóbb: 3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [43]].
- [14] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 27. §-a tárgyi hatálya alá tartozás tárgyában történő döntés során a panasz alapjául szolgáló bírósági eljárást szabályozó törvény rendelkezéseit kell alapul venni. A jelen polgári perben még alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 252. § (2) bekezdése szerint a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – a fellebbezési (csatlakozó fellebbezési) kérelem, illetőleg a fellebbezési ellenkérelem korlátaira tekintet nélkül – végzéssel hatályon kívül helyezheti, és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára

utasíthatja, ha az elsőfokú eljárás lényeges szabályainak megsértése miatt szükséges a tárgyalás megismétlése, illetőleg kiegészítése. A törvényszék a járásbíróság határozatát a lakáshasználat körében az előbbi szabályoknak megfelelően helyezte hatályon kívül, ennek következtében a per tovább folytatódott a jogerősen le nem zárult jogkérdések eldöntése érdekében. Egyúttal a törvényszék indokolásában előírta a járásbírósnak, hogy a Ptk. 4:80. § (3) bekezdése alapján a közös lakás használatáról a közös tulajdon megszüntetésével együtt határozzon.

- [15] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is rámutatott, hogy a Pp. szabályaira figyelemmel a bírósági eljárást befejező végzésnek azok a végzések minősülnek, amelyeknek joghatásaként a bírósági eljárás (vagy annak valamely szakasza) befejeződik {lásd legutóbb: 3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [47]}. Jelen ügyben a lakáshasználat tekintetében a törvényszék részítélete folytán a peres eljárás még folyamatban van, abban az eljárást befejező döntésnek a sérelmezett határozatrész nem minősül.
- [16] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatával összhangban – megállapította, hogy az indítványozó által támadott jogerős részítéleti rendelkezés nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott feltételnek, ezért annak érdemi vizsgálatára nem kerülhet sor.
- [17] 2.3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Ptk. 4:80. § (3) bekezdését sérelmező indítványi elem befogadhatóságát vizsgálta.
- [18] Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasszal azonosan a 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszhoz is kifejezett előfeltétele-e az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés megléte. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése – a 27. §-ban foglaltakkal ellentétben – nem teszi a kérelem benyújtásának kifejezett feltételévé, hogy az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés érintsen az alkotmányjogi panasz {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [21]; legutóbb hasonlóan: 3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [54]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz funkciójának megfelelő értelmezés arra enged következtetni, hogy a panasz elsősorban az érdemi bírósági döntésekkel okozott alapjogsérelmek orvoslására szolgál, de alkotmányjogi panasszal támadható perjogi értelemben ügyszéki határozatok is, feltéve, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme kifejezetten az érdemi döntés meghozatala előtt, és az érdemi döntéssel nem orvosolható módon következik be {3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [23]; legutóbb hasonlóan: 3091/2020. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [54]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság, a jelen ügyre vonatkoztatva fentieket, az alábbiakat állapította meg. A részítélet hatályon kívül helyezése a polgári peres eljárásban érvényesített igény tárgyában nem minősül ügyszéki határozatnak. Vizsgálandó ugyanakkor, hogy jelen ügyben a hatályon kívül helyezés olyan Alaptörvényben biztosított jog sérelmének gyanúját felveti-e a Ptk. 4:80. § (3) bekezdése vonatkozásában, amely – az Alaptörvényben biztosított jogok védelme érdekében – a részítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz vizsgálatát igényli.
- [20] A jelen per érdemi vagy más eljárás befejező határozattal történő befejezése után esetlegesen megindítandó alkotmánybírósági eljárás rendelkezhet reparációs funkcióval: az alaptörvényi és más jogszabályi rendelkezések szerinti törvényi feltételek fennállása esetén az esetleges alaptörvény-ellenesség megállapítása, a vonatkozó jogszabályi rendelkezés – akár visszamenőleges hatályú – megsemmisítésének elvi lehetősége, mint minden alkotmányjogi eljárás esetében, fennáll, és az kihatással lehet az Abtv. szerinti érintettekre.
- [21] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, és az annak meghozatalához vezető eljárás ismeretében nyílik csak arra lehetőség, hogy az indítványozó által felvetett potenciális, esetlegesen később bekövetkező törvénysértéseket a bírósági rendszer keretein, alapjogsértéseket pedig az Alkotmánybíróság, hatáskörén belül vizsgálni, reparálni lehessen. Arra is felhívja a figyelmet az Alkotmánybíróság, hogy a járásbíróság az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős részítélet megszületését követően meghozott végzésében az ideiglenes intézkedés elutasítását a Pp. 156. § (1) bekezdésével összhangban nem a lakáshasználat kérdésében való érdemi döntéssel kapcsolatos követelményekkel indokolta, hanem azzal, hogy az indítványozó nem valószínűsítette kellően, hogy veszélybe került volna a saját és a gyermekek lakhatása. A Pp. 156. § (1) bekezdése által lehetővé tett ideiglenes intézkedésre tekintettel sem vetődik fel, hogy a jogerős részítélet miatt orvosolhatatlan sérelem következett volna be. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal az igazságügyi miniszter állásfoglalására is, mely ugyancsak azt emelte ki, hogy „a Ptk. 4:80. § (3) bekezdése nem akadályozza annak, hogy – amennyiben az a gyermek érdekében indokolt és annak törvényi indokai is fennállnak – a vagyonszerzés kérdésében való döntéstől függetlenül a lakás-

használat kérdésében részítélet vagy ideiglenes intézkedés szülessen, illetve az ideiglenes intézkedés megváltoztatásra vagy hatályon kívül helyezésre kerüljön.”

- [22] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy a jogerős részítélettel összefüggésben benyújtott – az annak alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – alkotmányjogi panasz vizsgálatára az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján nincs mód.
- [23] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1913/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3302/2020. (VII. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Gyulai Törvényszék 2.Pkf.25.736/2016/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Békési Járásbíróság (a továbbiakban: járásbíróság) 2.P.20.456/22. számú végzése és a Gyulai Törvényszék (a továbbiakban: törvényszék) 2.Pkf.25.736/2016/2. számú végzése ellen.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] A panasz alapjául szolgáló polgári pert az indítványozó kölcsöntartozás megfizetése iránt indította. Az ügyben született érdemi döntéssel szemben az indítványozó fellebbezéssel kívánt élni, az indítvány szerint ennek körülményeiről (határideje, benyújtás helye, címzett bíróság) őt a járásbíróság ítéletében tájékoztatta. Az indítványozó az írásba foglalt ítéletet 2016. június 16-án vette át, ezt követően, 2016. június 30-án nyújtott be fellebbezést, ám nem a jogszabály szerinti, első fokon eljáró járásbíróságon, hanem a másodfokon eljárni jogosult törvényszéken. A járásbíróság 2016. július 6-án kelt 2.P.20.456/2015/19. számú végzésével arról értesítette a feleket, hogy ítélete 2016. július 4-én jogerőre emelkedett. Ezt követően a járásbíróság 2.P.20.456/2015/22. számú végzésével az indítványozó fellebbezését, és 2.P.20.456/2015/19. számú végzése hatályon kívül helyezésére irányuló kérelmét elutasította. A fellebbezés elutasítását a járásbíróság azzal indokolta, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 234. § (2) bekezdése alapján – tekintettel a 219. §-ban foglaltakra – a fellebbezést az arra nyitva álló határidőben az első fokon eljáró járásbíróságon kell benyújtani, az indítványozónak a törvényszék előtt benyújtott fellebbezése azonban a fellebbezési határidő lejártá után, 2016. július 7-én, elkészen érkezett a járásbírósághoz. A fellebbezési határidő ugyanis 2016. július 1-jén járt le. A járásbíróság végzésének indokolásában kitért arra, hogy ugyan az indítványozó határidőben nyújtotta be fellebbezését, ám nem a Pp. 234. § (2) bekezdésében megjelölt bírósághoz, így az nem vehető figyelembe az irányadó bírói gyakorlat (BH1993. 102.) alapján sem. E szerint ugyanis a fellebbezést abban az időpontban kell benyújtottnak tekinteni, amikor az a járásbírósághoz megérkezik tekintet nélkül arra a tényre, hogy azt eredetileg nem ott terjesztették elő.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró törvényszék 2.Pkf.25.736/2016/2. számú végzésével a járásbíróság döntését helyben hagyta. Az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelmet a Kúria Pfv.VI.20.181/2017/4. számú végzésével – a régi Pp. 270. § (2)–(3) bekezdéseire figyelemmel, rendkívüli jogorvoslat hiányában – hivatalból elutasította.
- [5] Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult – közvetlenül – az Alkotmánybírósról, amelyben kérte a fellebbezését elutasító járásbírósági végzés (2.P.20.456/2015/22.), valamint a törvényszék jogerős végzése (2.Pkf.25.736/2016/2.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Indokolás nélkül megjelölte továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdését is, ám ehhez semmilyen jogszabályt nem kapcsolt, amelynek vizsgálatára az indítvány irányulna).
- [6] Az indítványozó nem tette kétségessé a járásbírósági kioktatást, valamint azt, hogy annak figyelmen kívül hagyásával nyújtotta be a törvényszéken fellebbezését. Ugyanakkor arra hivatkozott, hogy a törvényszék a régi Pp. alapján köteles lett volna határidőben megküldeni azt az eljárásra jogosult és köteles járásbíróságnak. A bírósági mulasztás eredményeként eltelt rendes jogorvoslati határidő miatt – az indítványozó értelmezésében – a bírósági végzések az Alaptörvény T) cikkébe, 28. cikkébe, XXIV. cikk (1) bekezdésébe, XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközően Alaptörvénytörtek.

- [7] Az indítványozó indokai értelmében Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére az vezetett, hogy az eljáró bíróságok lényegében magukat mentesítették a fellebbezéssel kapcsolatos eljárási kötelezettségeik alól. Így kiüresítették a XXVIII. cikk (7) bekezdésében elismert hatékony jogorvoslathoz való jogát, egyben megsértették a 28. cikkbeli értelmezési kötelezettséget is. Az indítványozó érvelése szerint ugyanis a józan észnek is ellentmond az, hogy a határidőben benyújtott fellebbezést elkésetté utasították vissza a bíróságok. Az indítványozó utalt arra is, hogy a fellebbezés benyújtásának helyeként megjelölt járásbíróság a régi Pp. szabályozásában nem koherens sem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 102. § (1) bekezdésére, sem pedig a régi Pp. 331. § (1) bekezdésével. Az indítványozó szerint a közigazgatási eljárásokra jellemző „rugalmasságot” kellett volna ügyében is alapul venni.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, amelynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek, különösen a 27. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítése, valamint a 29–31. § szerinti követelményeknek.
- [9] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a jelen ügy alapját képező polgári eljárásban félként szerepelt – fennáll. Az indítványozó panaszát határidőn belül terjesztette elő, a jogorvoslati jog kimerítését követően.
- [10] A támadott végzések ellen az indítványozó már korábban, a felülvizsgálati eljárással párhuzamosan is benyújtott alkotmányjogi panaszt, amely befogadhatóságának vizsgálatára az Ügyrend 32. § (3) bekezdéséről történt főtítkári tájékoztatás, és annak az indítványozó általi tudomásul vétele folytán nem került sor (ügyszám: IV/119/2017.). Ekkor a főtítkár tájékoztatta az indítványozót arról, hogy „a kúriai döntést követően – a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén – az alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésének lehetősége továbbra is fennáll. Jelen ügyben voltaképpen ezzel a lehetőséggel élt az indítványozó úgy, hogy a Kúria hivatalból elutasító döntését nem, csak az elsőfokú és másodfokú jogerős döntés alaptörvény-ellenességét állítja. Indítványában külön is hangsúlyozza, hogy azért jelölte meg mindkét végzést, mert „jogi tartalmuk azonos”. Tehát ezek alapján az indítvány a jogerős döntéssel szemben benyújtottnak tekintendő.
- [11] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik különösen az, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon [Abtv. 27. § a) pont], valamint az, hogy határozott kérelmet adjon elő [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [12] Az indítványozó egyrészt nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott. Az Alaptörvény T) cikke, valamint 28. cikke ugyanis nem biztosít az indítványozónak alanyi alkotmányos jogokat, ezért azokra alkotmányjogi panaszban hivatkozni alappal nem lehet [lásd: 3252/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [21]; vagy 3149/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [23]]. A panasz tehát ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjába foglalt feltételnek.
- [13] 2.3. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben tesz eleget a következők szerint. Az indítvány tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokait (a támadott végzések jogorvoslathoz való jogának sérelmét okozták), az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXVIII. cikk (7) bekezdése]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozó álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági végzések alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azokat.
- [14] Az indítványozó ugyanakkor az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét csupán állította, ám arra nézve semmilyen indokolást nem adott elő, hogy az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói végzések miért és mennyiben sértik ezt az alaptörvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásnak akadályát képezi [lásd: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]]. Ezzel összefüggésben kiemeli továbbá az Alkotmánybíróság, hogy következetes

- gyakorlatában „az Alaptörvény XXIV. cikke a közigazgatási hatósági eljárás és nem a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét {3081/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [8]; 3010/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}, így a bírósági eljárás tisztességével összefüggésben a XXIV. cikkre nem alapítható alkotmányjogi panasz.” {3383/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [15]}
- [15] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében nem tesz eleget azoknak a törvényi feltételeknek, amelyek az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában találhatók.
- [16] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [17] A továbbiakban azt kellett megvizsgálni, hogy a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján az indítvány érdemi elbírálására van-e lehetőség.
- [18] Az indítványozó jelen ügyben azért állította az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét, mert az eljárási jellegűnek tekintett fellebbezési határidő elteltére a támadott bírói döntések ellehetetlenítették jogorvoslathoz való jogát az ügyben. Az indítvány ezzel összefüggésben arra is kitért, hogy a törvényszéknek alkalmaznia kellett volna a régi Pp. áttételre vonatkozó szabályait, így benyújtott fellebbezése érdemben elbírálható lett volna.
- [19] 3.1. Az Alkotmánybíróság a befogadás, azon belül is az Abtv. 29. §-ában foglalt követelmények teljesülésének vizsgálata során figyelembe vette a jogorvoslathoz való joggal összefüggő gyakorlatát, különös tekintettel a régi Pp. rendelkezéseire.
- [20] A testület Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséhez fűzött, meglehetősen kiterjedt gyakorlatából a jelen ügyben az alábbiakat emeli ki: 22/2014. (VII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy hogyan épüljön fel hazánkban a jogorvoslat rendszere. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját.” {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}
- [21] A 18/2017. (VII. 18.) AB határozatában a jelen ügygel összefüggő alkotmányossági problémát vizsgált. A régi Pp. rendelkezései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a „jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést követel az állam részéről. Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni. A fél akkor tudja tehát gyakorolni a jogorvoslathoz való alapjogát, ha a bíróságok az alapjog érvényesítésére rendelt jogszabályi előírások szerint járnak el. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogorvoslati jogukat a jogosultak is csak a törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatják. Ezen feltételek egyike a fellebbezési határidő, melynek előírása és megtartása nélkülözhetetlen a perek észszerű időn belül való elintézése szempontjából, de jelentősége van a jogbiztonság, az abból fakadó jogerő biztosítása, illetve a végrehajthatóság kapcsán is. Ha a törvényben előírt határidőt a fellebbezésre jogosult önhibájából nem tartja meg, akkor ennek következményeit neki kell viselnie.” (Indokolás [12]–[14])
- [22] A hivatkozott határozatból az a következtetés adódik a jelen ügyre nézve, hogy a jogorvoslathoz való jog a törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolható csupán. Ennek egyik eleme a határidő megtartása, a másik az, hogy a fellebbező fél jogorvoslat iránti kérelmét azon bíróság előtt terjessze elő, amelyet számára az eljárási szabály előír. A törvényes követelményeknek megfelelő fellebbezést a bíróság – az egyéb feltételek teljesítése esetén – érdemben vizsgálja, egyébként azonban hivatalból elutasítja.
- [23] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is leszögezi, hogy „nem törekszik az Alkotmánybíróság arra, hogy a bíróságok fellebbezési feltételek megtartásának vizsgálatára vonatkozó döntéseit törvényességi szempontból felülbírálja. A fellebbezésre vonatkozó törvényi követelmények vizsgálata és az alapjog gyakorolhatóságának összefonódása miatt azokban az ügyekben tartja indokoltnak az alkotmányossági célú felülvizsgálatot, ahol a bírói döntés nem ad törvényen alapuló, logikus indokot a fellebbezés elutasítására.” {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}

- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a járásbíróági, majd ezt követően törvényszéki végzések indokolása számot adott a régi Pp. vonatkozó rendelkezéseinek perbeli alkalmazásáról és a kialakult bírói gyakorlat perbeli esetben való alkalmazásának indokoltságáról. Megállapították, hogy az indítványozó a bírói ítélet rendelkező részében foglalt jogorvoslatról szóló tájékoztatás ellenére tévesen nyújtotta be fellebbezését a törvényszék előtt. A fellebbezés elkésettsége elsődlegesen az indítványozó érdekkörében felmerült okból következett be. Az önhiba fennállta pedig esetében kizárta az igazolási kérelem benyújtását is. A *fair*, méltányos, tisztességes eljárás kritériumainak vizsgálatára pedig az Alkotmánybíróság – indítvány hiányában és figyelemmel a fentiekben ismertetett gyakorlatára – a XXVIII. cikk (7) bekezdés keretei között nem látott lehetőséget.
- [25] Az indítványban foglaltakra tekintettel megjegyzendő, hogy a régi Pp. a 129. § (1) bekezdése és a közigazgatási perekben alkalmazott 331. § (1) bekezdése szerinti áttétel jogintézménye az első fokú eljáráshoz, alapjogi megközelítésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert bírósághoz fordulás érvényesüléséhez fűződik. Ehhez képest a fellebbezés [az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslatához való jog] teljesüléséhez az ítéleti, határozati indokolás nyújt segítséget. Utóbbira vonatkozó eljárási határidő elmulasztása esetén további lehetőség a fél számára az igazolási kérelem benyújtása, ha a mulasztás önhibáján kívül következett be.
- [26] A kifejtettek értelmében az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggő, érdemi vizsgálatra okot adó körülmény nem merült fel, az indítvány nem vetette fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyét.
- [27] 4. Ahogy arra a jelen végzés 2.1. pontjában (Indokolás [9] és köv.) már történt utalás, az indítványozó – élve az Ügyrend 32. § (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel – ismételten a Kúria felülvizsgálati eljárásnak lezárását követően ismételten előterjesztette alkotmányjogi panaszát. Abban a Kúria hivatalból elutasító döntését nem támadta, csupán a számára valódi sérelmet okozó első (vagyis a járásbíróóság 2.P.20.456/22. számú végzése) és másodfokú bírói döntés (vagyis a törvényszék) 2.Pkf.25.736/2016/2. számú végzése) megsemmisítését kérte.
- [28] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás 5. pontja értelmében: „Az alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálati nélkül visszautasította”.
- [29] Eszerint Ügyrend 32. § (4) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntések – a kifejtettekén túl – abban az esetben lettek volna érdemben elbírálhatóak, ha indítványozó a Kúria Pfv.VI.20.181/2017/4. számú végzésének megjelölésén keresztül kéri azok alkotmányossági vizsgálatát.
- [30] 5. Összességében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felelt meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának, az 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjainak, az Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, valamint nem teljesítette az Ügyrend 32. § (4) bekezdésében foglalt kritériumokat sem. Ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, figyelemmel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira is, vissza kellett utasítani.

Budapest, 2020. június 30.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1698/2017.



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 hozzáférhetők az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

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

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