



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

3019/2020. (II. 10.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	170
3020/2020. (II. 10.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	178
3021/2020. (II. 10.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	185
3022/2020. (II. 10.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	194
3023/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	203
3024/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	208
3025/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	210
3026/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	213
3027/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	216
3028/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	222
3029/2020. (II. 10.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	225

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3019/2020. (II. 10.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.387/2018/5. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 6.Mf.680.797/2017/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.M.2231/2015/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély dr. Balázs Ildikó kamarai jogtanácsos által képviselt Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezete útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.387/2018/5. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 6.Mf.680.797/2017/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.M.2231/2015/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó (az alapper felperese) 2009. szeptember 1-jétől állt hivatásos szolgálati viszonyban, és többszöri áthelyezést követően a Budapesti Rendőr-főkapitányság (az alapper alperese, a továbbiakban: alperes) V. Kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály Bűnüldözési Alosztály (a továbbiakban: rendőrkapitányság) állományában nyomozó beosztásban teljesített szolgálatot. Az indítványozó 2011. november 1-jétől – figyelemmel az általa bemutatott német középfokú írásbeli és szóbeli nyelvvizsga-bizonyítványokra – német középfokú C típusú nyelvvizsga után járó idegennyelv-tudási pótlékban részesült. Az indítványozóval szemben az állományilletékes parancsnok 2014. március 7-én fegyelmi eljárást indított, egyidejűleg annak felfüggesztéséről is rendelkezett arra hivatkozással, hogy a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség – a nyelvvizsga-bizonyítványa megszerzésével összefüggésben – gyanúsítottként hallgatta ki az indítványozót a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdésébe ütköző vesztegetés büntettének gyanúja miatt. Az alperes 2014. február 14-ei hatállyal a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség által 146/2013. számon elrendelt büntetőeljárás jogerős befejezéséig az indítványozót beosztásából is felfüggesztette. A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség Nyom. 146/2013. számon az indítványozóval szemben folytatott büntetőeljárásban 2014. augusztus 29-én a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatot hozott. A határozatban felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy amennyiben a határozat ellen panasszal él, úgy a nyomozás megszüntetése feltételeinek hiányában vádemelésnek van helye.
- [4] Az indítványozó az ügyési határozattal szemben panaszt nem terjesztett elő, így az jogerőre emelkedett.

- [5] 2.2. Az ügyészi határozatra tekintettel a rendőrkapitányság vezetője a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 37/B. § (1) bekezdése alapján elrendelte az indítványozó életvitelének soron kívüli ellenőrzését. Az ellenőrzést a Nemzeti Védelmi Szolgálat (az alapperben beavatkozó, a továbbiakban: NVSZ) végezte el, az ellenőrzés eredményeképpen meghozott 30310-13/5500-5/2014. számú határozat rögzítette, hogy az indítványozó életvitele a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontjára tekintettel kifogásolható.
- [6] Az NVSZ ellenőrzésének a megállapításait az indítványozó személyes meghallgatás keretében megismerhette, ennek során tagadta a bűncselekmény elkövetését, valamint előadta, hogy a vádelhalasztást azért fogadta el, hogy minél előbb munkába állhasson.
- [7] A rendőrkapitányság vezetője az NVSZ határozata, az indítványozó meghallgatása és a szolgálati érdek figyelembevételével az indítványozó szolgálati viszonyát a 301-55/155/2013. számú paranccsal a Hszt. 37/B. § (1) bekezdése és a (3) bekezdés c) pontja, továbbá az 56. § (2) bekezdés b) pont *ba)* alpontja alapján felmentéssel megszüntette. A döntés indokolása tartalmazta, hogy az NVSZ határozatára, az indítványozó személyes meghallgatása során tett nyilatkozatára, valamint a szerv szolgálati érdekére figyelemmel került sor az indítványozó hivatásos szolgálati jogviszonyának a megszüntetésére.
- [8] Az indítványozónak a parancs ellen benyújtott szolgálati panaszát az alperes a 01000-101/3036/2/2015. Szü. számú határozatával elutasította.
- [9] 2.3. Az indítványozó – szolgálati panasza elutasítását követően – munkaügyi bírósághoz fordult, keresetét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.M.2231/2015/14. számú ítéletével elutasította.
- [10] Az elsőfokú bíróság – a Hszt. 149. § (3) bekezdésében, valamint a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 41. § (1) bekezdése alkalmazhatóságának kifejezett kizárása mellett – rámutatott többek között arra, hogy különösen a hivatásos állomány tagjától várható el, hogy amennyiben nem követte el a terhére rótt bűncselekményt, úgy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a vele szemben felhozott vádak alól tisztázza magát; így jogszerűen várható el tőle az is, hogy panasszal éljen a vádemelést elhalasztó ügyészi határozat ellen. Kiemelte a bíróság azt is, hogy a munkaügyi bíróság a büntetőjogi felelősség kérdéséről nem dönt, kizárólag azt vizsgálja, hogy az indítványozó magatartása objektíve alkalmas-e a kifogásolható életvitel megállapítására. Ítélete indokolásában rámutatott arra, hogy az alperes tevékenysége miatt a szervezet valamennyi tagjával szemben magasabb erkölcsi és jogszabályi követelmények támaszthatók, hogy a közbizalomnak megfelelőhessenek. Az olyan személy, akire a bűncselekmény gyanúja vetül, és emiatt büntetőeljárás is indul ellene, együtt értékelve azzal a körülménnyel, hogy nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy az őt ért vádak alól tisztázza magát, kifogástalan életvitelűnek nem tekinthető.
- [11] Az elsőfokú bíróság ítéletét az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 6.Mf.680.797/2017/5. számú ítéletével helybenhagyta. Ítélete indokolásában megállapította, hogy a Kúria EBH 2017.M.11. szám alatt közzétett, hasonló jogi és ténybeli alapokon nyugvó elvi határozatát irányadónak tekintette az adott ügyben. Kiemelte, hogy az elsőfokú bíróság a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontját alkalmazásakor helyesen értékelte úgy, hogy abból nem zárható ki a szolgálati viszonyal összefüggő, fegyelemsértésnek nem minősülő, de kifogás alá eső, az etikai szabályokat súlyosan sértő magatartások értékelése. Az indítványozó az ügyészség határozatában foglalt megállapításokat tudomásul vette, így saját döntése következményeként az ügyben bűncselekmény hiányában nyomozást megszüntető vagy felmentő határozat nem született. Akivel szemben pedig ilyen nem vitatott tények kerülnek ügyészségi határozatban megállapításra, okszerűen megállapítható, hogy nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének.
- [12] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a támadott ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítélete indokolásában kiemelte, hogy az eljáró bíróságok egyezően állapították meg, hogy az indítványozó a bűncselekmény elkövetését nem ismerte be; az a körülmény, hogy panasszal nem élt, nem tekinthető beismerésnek, ugyanakkor ez kihatott a szolgálati viszonyára. Az alsóbb fokú bíróságok kizárólag munkaügyi szempontból értékelhették az indítványozó büntetőeljárással kapcsolatos magatartását, és e körben csak azt vizsgálhatták, hogy a vádelhalasztás tárgyában hozott ügyészi határozat önmagában megalapozza-e a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontjában foglaltakat, vagyis az életvitel kifogásolhatósága ez alapján megállapítható-e. A Kúria hangsúlyozta, hogy a kifogásolható életvitel megállapítására a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatban foglalt tényszerű megállapítások adtak alapot azért, mert az indítványozó a jogorvoslati lehetősége ellenére nem hártotta el a bizonyítási eljárás lefolytatását követően a terhére megállapítottakat. Azzal, hogy

az indítványozó a vádemelés elhalasztásáról szóló határozat ellen nem élt panasszal, már nincs lehetősége a vele szemben megfogalmazott gyanú elhárítására, ami kihat a hivatásos szolgálati viszonyára, így ennek munkajogi következményei alól sem mentesülhet arra hivatkozva, hogy a bűnösségét bíróság jogerősen nem állapította meg. A Kúria rámutatott arra is, hogy a kifogástalan életvitel nem azonosítható a büntetlen előélettel, így a bűnösség megállapításának hiánya sem jelent kifogástalan életvitelt.

- [13] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában, majd hiánypótlásra való felhívását követően annak kiegészítésében előadta, hogy szerinte a támadott bírósági ítéletek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdésével ellentétesek, az alábbiak szerint.
- [14] 3.1. Az indítványozó szerint a támadott bírósági határozatok sértik az ártatlanság védelmét, mert a kifogásolt döntések a bűnösség megállapítása nélkül, ügyészi – és nem bírósági – határozat alapján az indítványozót elkövetőnek tekintik, annak ellenére, hogy az ügyészség alkotmányos szerepe a bíróságtól teljesen eltér. Az indítványozó szerint a vádemelés elhalasztása nem azonos a bűnösség megállapításával, ez viszont az eljárás során figyelmen kívül maradt. Álláspontja szerint ugyanis egyik bíróság sem vette figyelembe, hogy a bűncselekmény elkövetését, a bűnösséget csak bíróság állapíthatja meg. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a vádemelés elhalasztása tárgyában hozott határozat elleni jogorvoslat ki nem merítése nem számíthat beismerésnek. Az indítványozó szerint az eljáró bíróságok ítéleteik indokolásában abból indultak ki, hogy az indítványozó bűnös, így nem felel meg a hivatásos szolgálati viszonyban állókkal szemben támasztott követelményeknek, annak ellenére, hogy az indítványozó bűnösségét büntetőbíróság nem mondta ki.
- [15] Az indítványozó indítványa kiegészítésében a 3087/2016. (V. 2.) AB határozatot idézte, és arra hivatkozott, hogy az eljáró bíróságok nem vették figyelembe, hogy a keresettel támadott, a jogviszonyát megszüntető panasz vonatkozásában vele szemben bűncselekmény elkövetését állapították meg, annak ellenére, hogy azt csak bíróság állapíthatta volna meg. Az indítványozó szerint az ártatlanság védelmének elvével ellentétes, hogy egyik bíróság sem találta aggályosnak, hogy jogviszonya megszüntetésének indoka a vonatkozó parancs szerint az volt, hogy az indítványozó a bűncselekményt elkövette.
- [16] 3.2. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelme körében előadta, hogy szerinte a bírósági ítéletekben hivatkozott jogszabályi rendelkezésekből nem következhet marasztaló döntés. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolási kötelezettség sérül az indítványozó szerint azáltal, hogy a bírósági ítéletek szerint a kifogásolható életvitel megállapításához elegendő az, hogy az indítványozó nem élt jogorvoslattal a vádelhalasztás ellen, ezt azonban a bíróságok „okszerű és valós indokkal” nem támasztották alá.
- [17] Az indítványozó hangsúlyozta azt is, hogy a Hszt. 149. § (3) bekezdésében foglalt konjunktív feltételekkel összefüggésben megállapítható, hogy indítványozó beismerő nyilatkozatot nem tett, tettenérésre nem került sor, az ügyészség határozata a bizonyítékokat nem részletezte. Az indítványozó szerint a kifogástalan életvitel megállapítására irányuló eljárásban nem az vizsgálendő, hogy indítványozó elkövette-e a bűncselekményt, hanem az, hogy milyen magatartást tanúsított az őt érintő büntetőeljárással kapcsolatban. Álláspontja szerint azonban abból, hogy jogorvoslati jogával nem élt, nem vonható le olyan következtetés, hogy szolgálati feladatait befolyásmentesen nem tudja ellátni. Az, hogy a bíróságok ezt nem vizsgálták, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Az indítványozó az indítvány-kiegészítésében ismét kifejtette, hogy szerinte a jogviszonya megszüntetésekor nem vették kellő súllyal figyelembe, hogy a vádemelés elhalasztása nem azonosítható a bűnösség megállapításával.
- [18] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése sérelmére is hivatkozott. Szerinte a bíróságok az ártatlanság védelmét teljesen figyelmen kívül hagyó jogértelmezésükkel már a törvényhozó hatalmi ág jogkörét vonták el, túllépve az igazságszolgáltatás kereteit.

II.

[19] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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.

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

[20] 2. A Hszt. érintett rendelkezései:

„37/B. § (1) A hivatásos állományba jelentkező életvitelét a hivatásos állományba vétel előtt, a rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójának, valamint tanulójának életvitelét a hallgatói, tanulói jogviszony létesítése előtt, továbbá a hivatásos állomány tagja és az ösztöndíjas hallgató, valamint a tanuló életvitelét a miniszter által meghatározott gyakorisággal, de legfeljebb évente egy alkalommal a jogviszony fennállása alatt ellenőrizni kell. A szolgálati viszony fennállása alatt a kifogástalan életvitel soron kívüli ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kezdeményezésére jogosult tudomására jutott adatokból a kifogásolható életvitelre alapos okkal lehet következtetni.

[...]

(3) Az életvitel nem kifogástalan, ha

a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak,

b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el, vagy

c) a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének.”

[21] 3. A BM rendelet vonatkozó rendelkezése:

„41. § (1) A Hszt. 149. §-ának (3) bekezdése szempontjából beismerésnek kell tekinteni azt is, ha a hivatásos állományú az ellene indult büntetőeljárásban hozott, a bűncselekmény elkövetését megállapító érdemi döntést tartalmazó határozattal (határozat, végzés vagy ítélet) szembeni jogorvoslatban a terhére rótt tényállás megvalósítását nem vitatja.”

III.

[22] 1. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján – mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[23] 1.1. Az indítványozó az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek tartja a támadott bírósági határozatot. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Abtv. 27. §-a értelmében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[24] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így arra alkotmányjogi panasz sem alapítható {lásd például: 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [17]; 3275/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ennek megfelelően az indítvány e vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 27. § a) pontja szerinti követelményt.

- [25] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a befogadhatóság további vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdéseivel összefüggésben folytatta le.
- [26] 2.1. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz 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 is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [27] 2.2. Az indítványozó a bírósági ítéleteket ellentétesnek tartja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [28] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet állandó gyakorlatára, melynek megfelelően „[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” {3092/2019. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a *iura novit curia*-elvnek megfelelően a jogszabályok konkrét tényállásra vonatkoztatása, azok értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik {például: 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [63]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [44]; 3120/2012. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [29] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyészégi határozatot, az indítványozó ügyészégi meghallgatásáról készült jegyzőkönyvet, az NVSZ határozatát az eljáró bíróságok figyelembe vették, a tényállást részben az alapján állapították meg. Az indítványozó a megállapított tényállást megismerhette. Az Alkotmánybíróság e körben azt állapította meg, hogy az indítványozó kifejezetten nem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. A tisztességes bírósági eljáráshoz való joga vélt sérelme körében az indítványozó túlnyomórészt a jogviszony megszüntetéséről szóló parancs megállapításait kifogásolta, illetőleg érvei túlnyomórésze az ártatlanság véelme vizsgálata körében értékelhető. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet nem vizsgálta meg érdemben.
- [30] 2.3. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványban az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozóan írtak felvetik a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Csak érdemi vizsgálatban dönthető el, hogy a Kúria támadott ítélete megsértette-e az ártatlanság véelme elvét.
- [31] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [32] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [33] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita az indítványozó szolgálati jogviszonya megszüntetéséből eredt, erre tekintettel az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a szolgálati jogviszony létesítésére és megszüntetésére vonatkozó, a konkrét ügyben releváns rendelkezéseket, különös tekintettel a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokra.
- [34] A Hszt. preambuluma szerint Magyarország függetlenségének, törvényes rendjének, valamint a lakosság és az ország anyagi javainak védelmét ellátó szervek hivatásos állományától az állam tántoríthatatlan hűséget, bátor helyállást követel. A hivatásos állomány tagjai a törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi jog előírásainak megfelelően, a fegyveres szervek feladataihoz igazodó szakmai ismeretek birtokában különleges közzolgálatot teljesítenek. A Hszt. 3. §-a értelmében a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közzolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a szolgálati viszonyt szabályozó törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezettségeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti. A szolgálati jogviszony létesítésének és betöltésének is (egyik, bár nem

kizárólagos) feltétele a kifogástalan életvitel. Ha a hivatásos állomány tagja nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének, akkor a szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni [lásd: Hszt. 56. § (2) bekezdés b) pont *ba*) alpont].

- [35] A Hszt. 37/B. § (3) bekezdése szabályozta azokat az eseteket, amelyek fennállta esetén az életvitel nem kifogástalan, ideértve többek között azt az indítványozó esetében is alkalmazott esetet is, amikor a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének [lásd: Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pont]. A kifogástalan életvitel ellenőrzését a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a konkrét ügyben az NVSZ végezte.
- [36] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó szolgálati jogviszonyának megszüntetésére arra tekintettel került sor, hogy életvitel nem volt kifogástalannak tekinthető. A Kúria a támadott ítéletében – egyezően az első- és másodfokú ítéletben foglaltakkal – arra tekintettel utasította el az indítványozó keresetét, és állapította meg az alperesi intézkedés jogszerűségét, hogy az indítványozó az ügyész vádelhalasztás tárgyában hozott határozata ellen panasszal nem élt. Az indítványozó szerint a Kúria döntése alaptörvény-ellenes, nevezetesen az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében deklarált ártatlanság vélelmével ellentétes; szerinte ugyanis a Kúria (ahogy az első- és a másodfokú bíróság is) ítéletében úgy foglalt állást, mintha az indítványozó bűncselekményt követett volna el, annak ellenére, hogy a büntetőjogi felelősségre vonására nem került sor. Az Alkotmánybíróság tehát az indítvány alapján áttekintette az ártatlanság vélelmével összefüggésben kialakított gyakorlatát.
- [37] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően több ügyben, elsőként a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta az Abtv. 27. § szerinti, bírói döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz alapján, hogy egy bírói jogértelmezés sérti-e az ártatlanság vélelmét. Az Alkotmánybíróság e határozatában a korábbi gyakorlatát is felhasználva, a következőket állapította meg: „[A]z ártatlanság vélelme, mint a büntető igazságszolgáltatás egyik garanciája és a jogállamiság egyik elve 1989-ben emelkedett alkotmányi szintre. Az ártatlanság vélelme az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban azt szolgálja, hogy a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított elfogulatlan, pártatlan hozzáállást tanúsítson, továbbá a döntésre megalapozott bizonyítással, a prejudikáció tilalmának sérelme nélkül kerüljön sor. Ez egyben azt is garantálja, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket ne szenvedje el a felelősségének megállapítása nélkül.” (Indokolás [20])
- [38] Az Abh. utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában kiterjesztően értelmezte az ártatlanság vélelmét abból a megfontolásból, hogy az a jogállam által védett élet- és jogviszonyok körében egyre több területen érvényesül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor következetes abban a kérdésben, hogy az ártatlanság vélelméből eredő jogvédelem korlátlanul nem terjeszthető ki. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a]z ártatlanság vélelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak”; az ártatlanság vélelmének alkotmányos elvével való szoros összefüggés ugyanakkor esetenként vizsgálendő {Abh., Indokolás [22]; 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [39] 2.2. Az Alkotmánybíróság az ártatlanság vélelmére vonatkozóan kialakított gyakorlatát figyelembe véve a következőket állapította meg.
- [40] Az indítványozó büntetőjogi felelősségét büntetőbíróság az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző bírósági eljárás során nem állapította meg, tekintettel az egyébként az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozó vádemelés elhalasztása tárgyában hozott döntésére. A vádemelés elhalasztásával az ügyészség függő jogi helyzetet teremtett, fenntartva az ügyészi határozatban megállapított időtartamra a vádemelés fenyegetettségét; ilyen értelemben a vádemelés elhalasztása nem volt más, mint a büntetőigény érvényesítésének meghatározott (próba)időre történő felfüggesztése. Az ügyészi határozatban megjelölt időtartam eredményes eltelte az eljárás megszüntetését vonta maga után a bűncselekmény miatti bűnösség megállapítása nélkül. Vagyis ilyen esetben is adottak ugyan a vádemelés feltételei, de azzal szemben alternatívát ajánlanak a gyanúsítottaknak, és a vádemelés

elhalasztása tartamának eredményes vagy eredménytelen volta dönti el, hogy az eljárás megszüntetésre kerül, vagy vádemeléssel folytatódik.

- [41] Az alperest a szolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetésében, illetve az eljáró bíróságokat a szolgálati vita eldöntésében a vádemelés elhalasztása, annak időtartama, vagyis a büntetőjogi felelősség megállapításának folyamata nem befolyásolta. Az indítványozó szolgálati jogviszonya megszüntetésére a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontja szerinti esete okán került sor, ez azonban a bűnösség megállapításával nem hozható összefüggésbe. Ugyancsak nem függ össze a nem kifogástalan életvitel megállapítása a vádelhalasztással sem, hiszen az eljárás ilyen megszűnése következtében sem válik az életvitel ismét kifogástalanná. Másképp fogalmazva: ha valakinek a bűnösségét büntetőbíróság nem állapította meg, illetve nem szabott ki olyan súlyú büntetést, amelyhez a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények kapcsolódnak, az még nem jelenti az életvitel kifogástalanságát.
- [42] Az ügyben eljáró bíróságok a büntetőjogi felelősség kérdését nem érintették, kizárólag a szolgálati jogvitát döntötték el, melynek keretében az indítványozó magatartását és a felmentés jogszerűségét vizsgálták. A felmentést azért minősítették jogszerűnek, mert a rendőrkapitányág nem a büntetőjogi felelősség kérdésében döntött a vádelhalasztásról szóló ügyészségi határozat alapján, hanem a számára abból megismert indítványozói magatartás: a vádelhalasztás tárgyában hozott ügyészi határozat elleni panasz hiánya adta alapját a nem kifogástalan életvitel megállapításának. Az eljáró bíróságok az indítványozó esetében azt értékelték, hogy az ellene a nyelvvizsga-bizonyítvány megszerzésével kapcsolatban gazdálkodó szervezet dolgozója kötelessége megszegésére irányuló vesztegetés büntette miatt indult büntetőeljárásban hozott, a vádemelés elhalasztásáról rendelkező ügyészi határozattal szemben nem élt panasszal. A szolgálati jogviszony jellegéből is következően az érintettekkel szemben fokozott elvárás az, hogy mindent megtegyenek annak érdekében, hogy az ellenük felhozott vádak alól tisztázzák magukat. A Kúria – az első- és másodfokú bíróság ítéletében foglaltakkal egybehangzóan – értékelt az indítványozó esetében a panasz kimerítésének elmulasztását olyan magatartásként, melyből a kifogástalan életvitel követelményének való megfelelés hiánya következik.
- [43] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság vélelmének érvényesülését a vizsgált bírói jogértelmezés nem sérti. A fentiekre tekintettel a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.387/2018/5. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 6.Mf.680.797/2017/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.M.2231/2015/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [44] Nem tudom támogatni a határozat elutasító rendelkező részét, mert helyt adva az indítványnak, én az ártatlanság vélelmét látom sérülni az indítvánnyal támadott bírói döntésekben.
- [45] Az indítványozó munkaviszonyának megszüntetését elrendelő döntés az akkor hatályban volt BM renddelet 41. § (1) bekezdése alapján nyilvánította kifogásolható életvitelűnek az indítványozót, és mondta aztán ki ez alapján a munkaviszonya megszűnését. Ez tartamilag azt foglalta magában, hogy a munkáltató az ügyészi vádemelési javaslat elhalasztását tekintette végleges érdemi döntésnek az ügyben, és mivel ezt nem kifogásolta

meg az indítványozó, ezt mint a bűnösség beismerését értékelte, noha az indítványozó kifejezetten tagadta az ügyészi eljárásban a tett elkövetését. A bíróság – látva, hogy ezt nem lehet érdemi döntésnek tekinteni a bűnösség kérdésében, és így a 41. § (1) bekezdés előírása erre nem áll – ezért egy olyan értelmezést adott a vonatkozó jogi rendelkezéseknek, hogy a 41. § (1) bekezdés csak a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés *b)* pontjához szükséges, ám a *c)* ponthoz már nem, és ez már eleve nem is kívánja meg a jogerős bíró döntést a bűnösség megállapításával együtt ahhoz, hogy a kifogásolható életvitel megállapítható legyen. Ez az értelmezés azonban objektíve jóváhagyta a bűnösség ügyészi állításának érdemi döntésként való felfogását és jogerős bírósági megállapítás nélkül az indítványozó bűnösnek tekintését, majd szolgálati viszonyának ez alapján való megszüntetését. Megítélésem szerint ez sérti az ártatlanság vélelmét, mert ezt az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése szerint csak jogerős bírósági határozatban lehet megtenni.

Budapest, 2020. január 28.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1188/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3020/2020. (II. 10.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.486/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó dr. Czifra Károly ügyvéd útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.486/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó (az alapper felperese) 2002. április 1-je óta állt hivatásos szolgálati viszonyban a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságnál (az alapper alperese, a továbbiakban: alperes vagy katasztrófavédelmi szerv), rajparancsnok beosztásban, tűzoltó hadnagy rendfokozatban. Az indítványozó 2010-ben angol nyelvből eredményes középfokú nyelvvizsga-bizonyítványt, és a nyelvvizsgára vonatkozóan előírt követelmény teljesítésével diplomát szerzett, mely alapján 2011-ben tiszti kinevezésére került sor. 2013-ban a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség – a nyelvvizsga-bizonyítványa megszerzésével összefüggésben – gyanúsítottként hallgatta ki az indítványozót két rendbeli, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 254. § (1) bekezdésébe ütköző vesztegetés bűntettének megalapozott gyanúja miatt; és Nyom.146/2013. számú határozatával a vádemelést 2 év időtartamra elhalasztotta.
- [4] Az indítványozó az ügyészi határozattal szemben panaszt nem terjesztett elő, így az jogerőre emelkedett.
- [5] 2.2. Az ügyészi határozatra tekintettel az alperes a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 37/B. § (1) bekezdése alapján elrendelte az indítványozó életvitelének soron kívüli ellenőrzését. Az ellenőrzést a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) végezte el, az ellenőrzés eredményeképpen meghozott 30310-13/704-4/2015. számú határozat rögzítette, hogy az indítványozó kifogásolható életvitelű a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontjára tekintettel megállapítható. Az NVSZ ellenőrzés megállapításait az indítványozó személyes meghallgatás keretében megismerhette, ennek során tagadta a bűncselekmény elkövetését, valamint előadta, hogy a vádemelés tárgyában hozott határozat ellen – jogi képviselője javaslatára – nem élt panasszal. Ezt követően az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója 2015. június 24-én kelt parancsával – a Hszt. 53. § c) pontja, a 56. § (2) bekezdés b) pont *ba)* alpontja és az 57. § (4) bekezdés b) pontja alapján – az indítványozó szolgálati viszonyát megszüntette. A döntés indokolása tartalmazta, hogy az NVSZ határozatára, az indítványozó személyes meghallgatása során tett nyilatkozatára, valamint a szerv szolgálati érdekére figyelemmel került sor az indítványozó hivatásos szolgálati jogviszonya megszüntetésére.
- [6] Az indítványozónak a parancs ellen benyújtott szolgálati panaszát a belügyminiszter megbízásából és nevében eljáró közigazgatási államtitkár Bmszü/1619/2/2015. számú határozatával elutasította. A határozat indokolása rögzítette, hogy az ügyészség vádemelés elmulasztásáról rendelkező határozatában a vesztegetés bűntettének elkövetését állapította meg, melyet az indítványozó nem vitatott. A nyelvvizsga megszerzésére irányuló szolgálaton kívüli magatartása kellő alapot jelentett a kifogásolható életvitel megállapítására, melyre tekintettel

az állományilletékes parancsnok megalapozottan, okszerűen és jogszerűen intézkedett a jogviszony megszüntetéséről.

- [7] 2.3. Az indítványozó – szolgálati panasza elutasítását követően – munkaügyi bírósághoz fordult. Keresetében a szolgálati viszonyát megszüntető parancs hatályon kívül helyezését, valamint a szolgálati jogviszonya jogellenes megszüntetése jogkövetkezményei alkalmazását kérte. Keresetében előadta, hogy a parancs indokolásából nem tűnik ki világosan a felmentés valós és okszerű indoka. Azt is állította, hogy a vádemelés elhalasztásával szemben ugyan nem élt panasszal, azonban ez nem jelentheti azt, hogy a bűncselekmény elkövetését beismerte volna. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 44.M.1211/2016/7. számú ítéletével az indítványozó keresetének helyt adott, azonban az alperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.049/2017/3. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította, tekintettel arra, hogy a felmentés az MK 95. számú állásfoglalásban foglaltaknak megfelel.
- [8] 2.4. A megismételt eljárás során a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 80.M.2592/2017/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság nem osztotta az indítványozó álláspontját a tekintetben, hogy a vádelhalasztás tárgyában hozott ügyészi határozatnak nincs jogi jelentősége, hiszen az ügyészség nyomozást folytatott le, és megállapította, hogy az indítványozó a terhére rótt bűncselekményt elkövette. A vádemelés elhalasztása esetén – ahogy a konkrét esetben is – a vádemelés feltételei fennállnak, és a vádemelés elhalasztása időtartamának eredményes vagy eredménytelen volta dönti el, hogy az eljárás vádemeléssel folytatódik, vagy megszüntetésre kerül.
- [9] Az elsőfokú bíróság rámutatott arra, hogy különösen a hivatásos állomány tagjától várható el, hogy amennyiben nem követte el a terhére rótt bűncselekményt, úgy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a vele szemben felhozott vádak alól tisztázza magát; így jogszerűen várható el tőle az is, hogy panasszal éljen a vádemelést elhalasztó ügyészi határozat ellen. A bíróság hangsúlyozta, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók különleges szolgálatot teljesítenek, így velük szemben magasabb szintű elvárások érvényesülnek, tőlük mind a társadalom, mind a szolgálat fokozottabb erkölcsi felelősséget és normakövetést vár el. Kiemelte a bíróság azt is, hogy az ügyészi határozattal értékelt magatartás büntetőjogi és munkajogi következményei különbözőek; a munkaügyi bíróság a büntetőjogi felelősség kérdéséről nem dönt, kizárólag azt vizsgálja, hogy az indítványozó magatartása objektíve alkalmas-e a kifogásolható életvitel megállapítására. E körben kiemelt jelentőséget tulajdonított a bíróság annak, hogy az indítványozó az ügyészi vádelhalasztó határozattal szemben nem élt panasszal.
- [10] Az elsőfokú bíróság ítéletét az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 7.Kf.650.095/2018/4. számú ítéletével helybenhagyta. Ítélete indokolásában hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság nem vizsgálta az indítványozó büntetőjogi felelősségét, kizárólag a szolgálati jogviszony megszüntetésének jogszerűségével összefüggésben értékelte a vádemelés elhalasztása tárgyában született határozat elleni panasz hiányát is. Ebben a körben rámutatott, a jogviszony speciális jellegét figyelembe véve, hogy jogszerűen értékelte a munkáltató kifogásolhatónak az indítványozó életvitelét arra tekintettel, hogy nem élt panasszal az ügyészi határozat ellen, annak ellenére, hogy a vádhatóság a bűncselekmény elkövetését az indítványozó terhére megállapította.
- [11] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a támadott ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítélete indokolásában kiemelte, hogy az eljáró bíróságok egyezően állapították meg, hogy az indítványozó a bűncselekmény elkövetését nem ismerte be; az a körülmény, hogy panasszal nem élt, nem tekinthető beismerésnek, ugyanakkor ez kihatott a szolgálati viszonyára. Kifejtette, hogy a felmentés indokának valóságát és okszerűségét az indítványozó által nem támadott ügyészségi határozatban foglalt tényállás egymagában bizonyítja. A Kúria nem vitatott tényként mutatott rá arra, hogy az indítványozó az ügyészség határozatában foglalt megállapításokat tudomásul vette, saját döntése következményeként az ügyben bűncselekmény hiányában nyomozást megszüntető vagy felmentő határozat nem született és a jövőben sem születhet. Akivel szemben pedig ilyen vitatott tényeket állapít meg egy ügyészségi határozat, és az ellen jogorvoslással nem él, okszerűen megállapítható, hogy nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének. A munkajogi következmények alól ezért nem mentesülhet arra hivatkozva, hogy bűnösségét bíróság jogerősen nem állapította meg. A Kúria rámutatott arra is, hogy a kifogástalan életvitel nem azonosítható a büntetlen előélettel, így a bűnösség megállapításának hiánya sem jelent kifogástalan életvitelt.

- [12] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy szerinte a Kúria ítélete az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdésével ellentétes, az alábbiak szerint.
- [13] 3.1. Az indítványozó szerint a Kúria döntése sérti a jó hírnevét, valamint az ártatlanság vélelmét azáltal, hogy a Kúria az ügyészi határozat alapján úgy foglalt állást, mintha az indítványozó bűncselekményt követett volna el, annak ellenére, hogy a büntetőjogi felelősségre vonására nem került sor. Álláspontja szerint a kifogásolt döntés a bűnösség megállapítása nélkül, ügyészi – és nem bírósági – határozat alapján az indítványozót elkövetőnek tekinti, annak ellenére, hogy az ügyészség alkotmányos szerepe a bíróságétól teljesen eltér. Az indítványozó szerint ezáltal a Kúria a bűnösség megállapítása nélkül dehonesztálta őt, így jó hírve is sérült.
- [14] Az ártatlanság vélelmének sérelmével összefüggésben az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a munkához való joga is sérül; hiszen megfosztották foglalkozásától úgy, hogy bűnösségét nem állapították meg.
- [15] 3.2. A tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelme körében előadta, hogy a felülvizsgálat szabályai kizárólag azt teszik lehetővé a Kúria számára, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján hozzon döntést. Az indítványozó szerint ebből az is következik, hogy eltérő tényállás megállapításának csak kivételes esetekben van helye. Álláspontja szerint a Kúria a felülvizsgálni kért ítélet tényállását az indokolása [27]–[29] bekezdéseiben kiegészítette, annak ellenére, hogy erre törvényi lehetősége nem lett volna, az indítványozó szerint azonban a keresetét a Kúria másképpen nem tudta volna elutasítani.
- [16] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való jogával ellentétesnek tartja az indítványozó, hogy a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) ügyében úgy került alkalmazásra, hogy már nem volt hatályban, az ezzel kapcsolatos aggályait pedig a bíróság nem vizsgálta meg. A BM rendelet 41. § (1) bekezdése mondta ki ugyanis, hogy beismerésnek kell tekinteni azt is, ha a hivatásos állomány tagja a terhére rótt bűncselekmény elkövetését jogorvoslattal nem vitatja.

II.

- [17] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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.

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

- [18] 2. A Hszt. érintett rendelkezései:

„37/B. § (1) A hivatásos állományba jelentkező életvitelét a hivatásos állományba vétel előtt, a rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójának, valamint tanulójának életvitelét a hallgatói, tanulói jogviszony létesítése előtt, továbbá a hivatásos állomány tagja és az ösztöndíjas hallgató, valamint a tanuló életvitelét a miniszter által meghatározott gyakorisággal, de legfeljebb évente egy alkalommal a jogviszony fennállása alatt ellenőrizni kell. A szolgálati viszony fennállása alatt a kifogástalan életvitel soron kívüli ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kezdeményezésére jogosult tudomására jutott adatokból a kifogásolható életvitelre alapos okkal lehet következtetni.

[...]

(3) Az életvitel nem kifogástalan, ha

a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A. § (1) bekezdésében meghatározottak,

b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés vagy közérdekű munka büntetést szabott ki, továbbá, ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el, vagy

c) a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt

elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének.”

[19] 3. A BM rendelet vonatkozó rendelkezése:

„41. § (1) A Hszt. 149. §-ának (3) bekezdése szempontjából beismerésnek kell tekinteni azt is, ha a hivatásos állományú az ellene indult büntetőeljárásban hozott, a bűncselekmény elkövetését megállapító érdemi döntést tartalmazó határozattal (határozat, végzés vagy ítélet) szembeni jogorvoslatban a terhére rótt tényállás megvalósítását nem vitatja.”

III.

[20] 1. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján – mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[21] 1.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, hogy mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezés *b)* és *e)* pontjai alapján a kérelem akkor tekinthető egyértelműen határozottnak, ha az indítványozó megjelöli az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét; valamint ha indokolást ad elő arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

[22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül hivatkozott, így az indítvány ebben a vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja szerinti követelménynek, ezért érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésére, valamint a XII. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indokolás – tartalmát tekintve – az ártatlanság vélelmének sérelme körében értékelhető, erre tekintettel az ezekre vonatkozóan előadott érveket – az indítványok tartalom szerinti elbírálása elvéből is következően – az ártatlanság vélelme vizsgálatkor vette figyelembe.

[23] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a befogadhatóság további vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben folytatta le.

[24] 2.1. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz 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 is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[25] 2.2. Az indítványozó a Kúria ítéletét ellentétesnek tartja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével; egyrészt azért, mert álláspontja szerint a Kúria a tényállást kiegészítette, másrészt azért, mert a BM rendelet 41. § (1) bekezdése ügyében úgy került alkalmazásra, hogy már nem volt hatályban, az ezzel kapcsolatos aggályait pedig a bíróság nem vizsgálta meg.

[26] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet állandó gyakorlatára, melynek megfelelően „[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” {3092/2019. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a *iura novit curia*-elvnek megfelelően a jogszabályok konkrét tényállásra vonatkoztatása, azok értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik {például: 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [63]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [44]; 3120/2012. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[27] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyészégi határozatot, az indítványozó ügyészégi meghallgatásáról készült jegyzőkönyvet és az NVSZ határozatát az eljáró bíróságok figyelembe vették, a tényállást részben azok alapján állapították meg. Az indítványozó a megállapított tényállást megismerhette, azt nem vitatta, a személyes meghallgatásáról készült jegyzőkönyv egy példányát aláírásával igazoltan átvette. Az Alkotmánybíróság e körben azt állapította meg, hogy az indítványozó kifejezetten nem jelölt meg olyan pontosan körülírt

alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet nem vizsgálta meg érdemben.

- [28] 2.3. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványban az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozóan írtak felvetik a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Csak érdemi vizsgálatban dönthető el, hogy a Kúria támadott ítélete megsértette-e az ártatlanság vélelmének elvét.
- [29] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [31] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita az indítványozó szolgálati jogviszonya megszüntetéséből eredt, erre tekintettel az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a szolgálati jogviszony létesítésére és megszüntetésére vonatkozó, a konkrét ügyben releváns rendelkezéseket, különös tekintettel a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokra.
- [32] A Hszt. preambuluma szerint Magyarország függetlenségének, törvényes rendjének, valamint a lakosság és az ország anyagi javainak védelmét ellátó szervek hivatásos állományától az állam tántoríthatatlan hűségét, bátor helyállást követel. A hivatásos állomány tagjai a törvények és más jogszabályok, valamint a nemzetközi jog előírásainak megfelelően, a fegyveres szervek feladataihoz igazodó szakmai ismeretek birtokában különleges közszolgálatot teljesítenek. A Hszt. 3. §-a értelmében a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a szolgálati viszonyt szabályozó törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezettségeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti. A szolgálati jogviszony létesítésének és betöltésének is (egyik, bár nem kizárólagos) feltétele a kifogástalan életvitel. Ha a hivatásos állomány tagja nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének, akkor a szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni [lásd: Hszt. 56. § (2) bekezdés b) pont *ba*) alpont].
- [33] A Hszt. 37/B. § (3) bekezdése szabályozta azokat az eseteket, amelyek fennállta esetén az életvitel nem kifogástalan, ide értve többek között azt az indítványozó esetében is alkalmazott esetet is, amikor a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének [lásd: Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pont]. A kifogástalan életvitel ellenőrzését a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a konkrét ügyben az NVSZ végezte.
- [34] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául fekvő ügyben az indítványozó szolgálati jogviszonyának megszüntetésére arra tekintettel került sor, hogy életvitele nem volt kifogástalannak tekinthető. A Kúria a támadott ítéletében – egyezően az első- és másodfokú ítéletben foglaltakkal – arra tekintettel utasította el az indítványozó keresetét, és állapította meg az alperesi intézkedés jogszerűségét, hogy az indítványozó az ügyész vádelhalasztás tárgyában hozott határozata ellen panasszal nem élt. Az indítványozó szerint a Kúria döntése alaptörvény-ellenes, nevezetesen az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében deklarált ártatlanság vélelmével ellentétes; szerinte ugyanis a Kúria ítéletében úgy foglalt állást, mintha az indítványozó bűncselekményt követett volna el, annak ellenére, hogy a büntetőjogi felelősségre vonására nem került sor. Az Alkotmánybíróság tehát az indítvány alapján áttekintette az ártatlanság vélelmével összefüggésben kialakított gyakorlatát.
- [35] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően több ügyben, elsőként a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta az Abtv. 27. § szerinti, bírói döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz alapján, hogy egy bírói jogértelmezés sérti-e az ártatlanság vélelmét. Az Alkotmánybíróság

e határozatában, a korábbi gyakorlatát is felhasználva a következőket állapította meg: „Az ártatlanság véelme, mint a büntető igazságszolgáltatás egyik garanciája és a jogállamiság egyik elve 1989-ben emelkedett alkotmányi szintre. Az ártatlanság véelme az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban azt szolgálja, hogy a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított elfogulatlan, pártatlan hozzáállást tanúsítson, továbbá a döntésre megalapozott bizonyítással, a prejudikáció tilalmának sérelme nélkül kerüljön sor. Ez egyben azt is garantálja, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket ne szenvedje el a felelősségének megállapítása nélkül.” (Indokolás [20])

- [36] Az Abh. utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában kiterjesztően értelmezte az ártatlanság véelmét abból a megfontolásból, hogy az a jogállam által védett élet- és jogviszonyok körében egyre több területen érvényesül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor következetes abban a kérdésben, hogy az ártatlanság véelméből eredő jogvédelem korlátlanul nem terjeszhető ki. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a]z ártatlanság véelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak”; az ártatlanság véelmének alkotmányos elvével való szoros összefüggés ugyanakkor esetenként vizsgálendő {Abh., Indokolás [22]; 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [37] 2.2. Az Alkotmánybíróság az ártatlanság véelmére vonatkozóan kialakított gyakorlatát figyelembe véve a következőket állapította meg.
- [38] Az indítványozó büntetőjogi felelősségét büntetőbíróság az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző bírósági eljárás során nem állapította meg, tekintettel az egyébként az ügyész diszkrecionális jogkörébe tartozó vádemelés elhalasztása tárgyában hozott döntésére. A vádemelés elhalasztásával az ügyészség függő jogi helyzetet teremtett, fenntartva az ügyészi határozatban megállapított időtartamra a vádemelés fenyegetettségét; ilyen értelemben a vádemelés elhalasztása nem volt más, mint a büntetőigény érvényesítésének meghatározott (próba)időre történő felfüggesztése. Az ügyészi határozatban megjelölt időtartam eredményes eltelte az eljárás megszüntetését vonta maga után a bűncselekmény miatti bűnösség megállapítása nélkül. Vagyis ilyen esetben is adottak ugyan a vádemelés feltételei, de azzal szemben alternatívát ajánlanak a gyanúsítottnak, és a vádemelés elhalasztása tartamának eredményes vagy eredménytelen volta dönti el, hogy az eljárás megszüntetésre kerül, vagy vádemeléssel folytatódik.
- [39] A katasztrófavédelmi szervet a szolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetésében, illetve az eljáró bíróságokat a szolgálati vita eldöntésében a vádemelés elhalasztása, annak időtartama, vagyis a büntetőjogi felelősség megállapításának folyamata nem befolyásolta. Az indítványozó szolgálati jogviszonya megszüntetésére a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés c) pontja szerinti esete okán került sor, ez azonban a bűnösség megállapításával nem hozható összefüggésbe. Ugyancsak nem függ össze a nem kifogástalan életvitel megállapítása a vádemelés elhalasztással sem, hiszen az eljárás ilyen megszűnése következtében sem válik az életvitel ismét kifogástalanná. Másképp fogalmazva: ha valakinek a bűnösségét büntetőbíróság nem állapította meg, illetve nem szabott ki olyan súlyú büntetést, amelyhez a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények kapcsolódnak, az még nem jelenti az életvitele kifogástalanságát.
- [40] A Kúria a büntetőjogi felelősség kérdését nem érintette, kizárólag a szolgálati jogvitát döntötte el, melynek keretében az indítványozó magatartását és a felmentés jogszerűségét vizsgálta. A felmentést azért minősítette jogszerűnek, mert a katasztrófavédelmi szerv nem a büntetőjogi felelősség kérdésében döntött a vádemelésről szóló ügyészségi határozat alapján, hanem a számára abból megismert indítványozói magatartás: a vádemelés tárgyában hozott ügyészi határozat elleni panasz hiánya adta az alapját a nem kifogástalan életvitel megállapításának. Az eljáró bíróságok az indítványozó esetében azt értékelték, hogy az ellene a nyelvvizgabizonyítvány megszerzésével kapcsolatban a gazdálkodó szervezet dolgozójának kötelessége megszegésére irányuló vesztegetés büntette miatt indult büntetőeljárásban hozott, a vádemelés elhalasztásáról rendelkező ügyészi határozattal szemben nem élt panasszal. A szolgálati jogviszony jellegéből is következően az érintettekkel szemben fokozott elvárás az, hogy mindent megtegyenek annak érdekében, hogy az ellenük felhozott vádak alól tisztázzák magukat. A Kúria – az első- és másodfokú bíróság ítéletében foglaltakkal egybehangzóan – értékelt az indítványozó esetében a panasz kimerítésének elmulasztását olyan magatartásként, melyből a kifogástalan életvitel követelményének való megfelelés hiánya következik.

- [41] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság vélelmének érvényesülését a vizsgált bírói jogértelmezés nem sérti. A fentiekre tekintettel a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.486/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [42] Nem tudom támogatni a határozat elutasító rendelkező részét, mert helyt adva az indítványnak, én az ártatlanság vélelmét látom sérülni az indítvánnyal támadott bírói döntésekben.
- [43] Az indítványozó munkaviszonyának megszüntetését elrendelő döntés az akkor hatályban volt BM rendelet 41. § (1) bekezdése alapján nyilvánította kifogásolható életvitelűnek az indítványozót, és mondta aztán ki ez alapján a munkaviszonya megszűnését. Ez tartamilag azt foglalta magában, hogy a munkáltató az ügyészi vádemelési javaslat elhalasztását tekintette végleges érdemi döntésnek az ügyben, és mivel ezt nem kifogásolta meg az indítványozó, ezt mint a bűnösség beismerését értékelte, noha az indítványozó kifejezetten tagadta az ügyészi eljárásban a tett elkövetését. A bíróság – látva, hogy ezt nem lehet érdemi döntésnek tekinteni a bűnösség kérdésében, és így a 41. § (1) bekezdés előírása erre nem áll – ezért egy olyan értelmezést adott a vonatkozó jogi rendelkezéseknek, hogy a 41. § (1) bekezdés csak a Hszt. 37/B. § (3) bekezdés *b)* pontjához szükséges, ám a *c)* ponthoz már nem, és ez már eleve nem is kívánja meg a jogerős bírói döntést a bűnösség megállapításával együtt ahhoz, hogy a kifogásolható életvitel megállapítható legyen. Ez az értelmezés azonban objektíve jóváhagyta a bűnösség ügyészi állításának érdemi döntésként való felfogását és jogerős bírósági megállapítás nélkül az indítványozó bűnösnek tekintését, majd szolgálati viszonyának ez alapján való megszüntetését. Megítélésem szerint ez sérti az ártatlanság vélelmét, mert ezt az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése szerint csak jogerős bírósági határozatban lehet megtenni.

Budapest, 2020. január 28.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1272/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3021/2020. (II. 10.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 108. § 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője (dr. Alexa Péter ügyvéd) útján 2019. április 15. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 48. § (2) bekezdése, a 108. § 4. pontja, valamint a 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a konkrét ügyben alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló ügy tényállása szerint a Debreceni Egyetem Általános Orvostudományi Kara (a továbbiakban: DE ÁOK) Dékáni Hivatalának Tanulmányi Osztálya az AOKTO/911/2018. számú, 2018. július 30-án kelt döntésével az indítványozót önköltséges képzésbe sorolta át. A döntés utalt a Debreceni Egyetem Tanulmányi és Vizsgaszabályzatának (továbbiakban: TVSZ) 3. § (12/a) bekezdésére, mely szerint a tanulmányait a 2016/2017. tanév első félévében – majd ezt követően felmenő rendszerben – megkezdő állami ösztöndíjas hallgatót a tanév végén önköltséges képzésre kell átsorolni, ha az utolsó két aktív félévében nem szerezte meg a két félév átlagában a 18 kreditet vagy nem érte el a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 10. melléklete szerinti 2,5 súlyozott tanulmányi átlagot. Az indítványozó súlyozott tanulmányi átlaga 2,42 volt, ezért a döntés értelmében tanulmányait csak önköltséges képzési formában folytathatta.
- [3] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Debreceni Egyetem Hallgatói Jogorvoslati Ügyek Bizottsága a HKSZK/56-23/2018. számú, 2018. augusztus 31. napján kelt határozatával elutasította a fellebbezést. A Bizottság a kérelmezőt személyesen meghallgatta. A Bizottság a rendelkezésre álló jogszabályokat, dokumentumokat és az eset összes körülményeit megvizsgálva – tekintettel a súlyozott tanulmányi átlagok elért átlagára – az elsőfokú határozatot nem változtatta meg, így az indítványozó a 2018/2019. tanévben önköltséges formában folytathatta tanulmányait.
- [4] Az indítványozó ezt követően kereseti kérelmet terjesztett elő a másodfokú határozattal szemben. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. február 12. napján kelt 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletében elutasította az indítványozó (a bíróság előtti eljárásban felperes) keresetét.
- [5] Ítélete indokolásában rögzítette, hogy a közigazgatási per tárgya az alperes – mint az egyetem önálló feladat és hatáskörrel felruházott szervének – átsorolásáról szóló, elsőfokú döntést helybenhagyó határozata volt. Rögzítette, hogy a felek között nem volt vitatott, hogy az indítványozó a 2016/2017. tanévben kezdte meg a tanulmányait a DE orvostudományi képzésében. Nem volt vitatott az sem, hogy a DE ÁOK nem vezette át 2018. június 28. napjáig a TVSZ kari mellékletébe a Vhr. módosítását, ugyanakkor a TVSZ törzsrésze a Vhr. 10. számú

mellékletére utalt, amely 2017. szeptember 1-jétől tartalmazta a 2,5 súlyozott átlagot. A peres felek között nem volt ellentmondás abban sem, hogy az átsorolás alapját az képezte, hogy az indítványozó a 2017/2018. tanévben teljesített utolsó két aktív féléve átlagában nem érte el a Vhr. 10. számú melléklete szerinti súlyozott átlagot. Az alperes azt sem vitatta, hogy az indítványozót a módosított átlag követelményéről csak 2018 júniusi levelében tájékoztatta.

- [6] A bíróság rögzítette, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a képzés finanszírozásával összefüggő kérdés. A bíróság hangsúlyozta, hogy az Nftv. 108. § 4. pontja szerinti felmenő rendszer kifejezetten képzésszervezésre, új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményekre, nem pedig a képzés finanszírozására utal.
- [7] A felmenő rendszer fogalmát részletező Nftv. 108. § 4. pontja szerint az egy képzésszervezési elv, amely alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményt azokra a hallgatókra lehet érvényesíteni, akik a bevezetését követően kezdték meg tanulmányaikat, illetve azokra, aki azt megelőzően kezdték meg tanulmányaikat, de választásuk alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelmények alapján készülnek fel.
- [8] A Vhr. 71. §-a szerint e rendeletnek az oktatást szabályozó egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 345/2015. (XI. 19.) Korm. rendelettel (továbbiakban: Módr.) megállapított 10. mellékletében foglalt súlyozott tanulmányi átlag alkalmazására az Nftv. 116. § (8) bekezdésében meghatározott felmenő rendszerű bevezetésre meghatározottak az irányadók.
- [9] Az Nftv. 46. § (1) bekezdése szerint nevesített állami ösztöndíjas vagy részösztöndíjas, illetőleg önköltséges finanszírozás nem kapcsolódik a képzésszervezéshez, vagyis ahhoz – a finanszírozás formájától függetlenül – minden hallgatóval szemben egységesen megfogalmazott elváráshoz, hogy a képzési követelményeknek megfelelő ismereteket, jártasságot szerezze meg és azt az oklevél kiadásához igazolja. Az állami ösztöndíjrendszer vagy az önköltséges finanszírozás csupán a tanulmányok költségviselésének formája.
- [10] A bírói döntés az Nftv. 48. § (2) bekezdésén és 116. § (8) bekezdésén alapul. Az eljáró bíróság összehasonlította a kifogásolt jogszabályok beiratkozás időpontjában (2016. augusztus) és a tanulmányok megkezdésének időpontjában (2016. szeptember 1-től) hatályos, valamint a konkrét ügyben alkalmazandó, 2017. szeptember 1-től hatályos rendelkezéseit. Megállapította, hogy a beiratkozás és a tanulmányok megkezdésének időpontjában hatályos rendelkezések hasonló tartalommal bírtak, az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2017. szeptember 1-jei hatállyal viszont három ponton módosította a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezéseket. Rögzítette, hogy a tartalom szempontjából a különbséget az képezi, hogy az Nftv. 48. § (2) bekezdése az elvárt kreditszám és tanulmányi átlag között korábban az „és”-t, míg 2017. szeptember 1-jétől a „vagy”-ot tartalmazza, ezen túlmenően beépültek a 116. § (8) bekezdésébe a tanulmányaikat a 2015/2016. tanévben megkezdőkre vonatkozó rendelkezések, illetve megjelentek a valamennyi, a 2016/2017. tanév előtt tanulmányaikat megkezdőkre is megfogalmazott elvárások.
- [11] A bíróság megállapította, hogy a Módr. vezette be 2016. szeptember 1-jétől a Vhr. 10. számú mellékletét, majd azt követően, 2020. szeptember 1-jével bezárólag minden év szeptember 1-jei hatállyal e melléklet helyett új tartalmú, képzési területenként lebontott 10. számú mellékletet adott. Ennek alapján 2017. szeptember 1-jétől 2,5 súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérnie a tanulmányaikat a 2016/2017. tanévben megkezdő hallgatóknak az állami finanszírozásban maradáshoz, hacsak a Vhr. 61. § (9) bekezdése szerint a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata ettől magasabb átlagot nem állapít meg. A Debreceni Egyetem SZMSZ-e, illetőleg az annak mellékletét képező TVSZ ennél magasabb súlyozott tanulmányi átlagot nem állapított meg, ezért az alperesnek az indítványozó esetében a Vhr. 10. számú mellékletében meghatározott 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot kellett figyelembe vennie a 2017/2018. tanév végén.
- [12] A bíróság szerint az nem bír relevanciával, hogy a TVSZ ÁOK melléklete egészen 2018. június 28-ig az I./3. § (6) bekezdésében csupán a 2,25 tanulmányi átlagot tartalmazta, mivel a Vhr. 61. § (9) bekezdése nem engedi, hogy az intézmény a jogszabályban előírtnál alacsonyabb átlagot határozzon meg. A kötelező átsorolás erre tekintettel az SZMSZ-re hivatkozás nélkül, pusztán a Vhr. 61. § (9) bekezdése és 10. számú melléklete alapján volt végrehajtható.
- [13] A bíróság azt is megállapította, hogy az Nftv. 48/A. § és 48/D. §-a szerinti előírásokra figyelemmel az indítványozónak nem volt nyilatkozattételi lehetősége és kötelezettsége a feltételek vállalásáról, mivel az Nftv. 48/D. §-a csak az állami ösztöndíjas képzésre történő átsorolást követő első bejelentkezéskor írja elő, jelen esetben azonban az indítványozót önköltséges képzésre sorolták át. A nyilatkozattétel lehetőségének sérelme az Nftv. 116. § (8) bekezdéséből sem vezethető le, mivel az Nftv. 48/D. §-a szerinti nyilatkozat, vagyis az állami ösztöndíjas képzés feltételeit érintő vállalás visszavonásáról szól, jelen esetben azonban nem erről volt szó.

- [14] A bíróság megállapította továbbá, hogy a kifogásolt hatósági döntés nem sértette az Nftv. 11. § (1) bekezdésének f) pontja, illetve a Vhr. 53. § (1)–(2) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettséget sem. Nem állt fenn visszamenőleges jogalkalmazás sem, mivel TVSZ ÁOK melléklet 2018. június 28-ig hatályos I./3. § (6) bekezdésének utólagos módosítása az indítványozó hallgatói jogviszonyában visszamenőleges változást nem hozott. Mérlegelési, méltányossági jogkör nem állt fenn, így az alperest ilyen irányú kötelezettség nem terhelte.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az Nktv. kifogásolt rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, X. cikk (1) bekezdését, XI. cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, valamint XV. cikk (1) bekezdését.
- [16] Az indítványozó 2019. június 6-án – hiánypótlási felhívást követően – kiegészítette indítványát. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt tanulás szabadságához való jog sérelmét azzal indokolta, hogy az átsorolás jelentős mértékű anyagi terhet ró rá és családjára, ezért kérdéses, hogy el tudja-e végeznie a már megkezdett képzést. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében biztosított művelődéshez való jog sérelmével összefüggésben előadta, hogy a művelődéshez való alapjog garanciáit jelentő szabályok változása, különösen a visszaható hatályú jogalkalmazásra és a felkészülési idő hiányára tekintettel aggályos, ezért szükségszerűen felmerül a művelődéshez való alapjog sérelme is. A XI. cikk (2) bekezdés azért sérül, mert a kifogásolt jogszabályok a hallgatók anyagi hátteréhez kötik a felsőoktatási tanulmányaik folytatásának lehetőségét, így nem a képességeikhez mérten férnek hozzá a felsőoktatáshoz. Különös tekintettel arra, hogy a súlyozott tanulmányi átlag számítása során – amely az átsorolás alapjául szolgál – nem kell figyelembe venni a mintatanterv szerint az adott félévre javasolt és a hallgató által fel sem vett tantárgyakat, illetve azokat a tantárgyakat sem, amelyeket felvett ugyan a hallgató az adott félévben, de nem teljesített. Ezen túlmenően a sérelmezett jogszabályi rendelkezések megváltoztatása, és különösen a megváltoztatás mikéntje olyan feltételeket szabott az indítványozóra, amelyekhez alkalmazkodni nem áll módjában, hiszen azok ekként történő hatályba léptetése miatt teljesíthetetlenek voltak. A fenti alapjogok sérelméből – az indítványozó szerint – következik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelme is, mivel az orvosi pálya választásának előfeltétele a tanuláshoz, művelődéshez, elérhető felsőoktatáshoz fűződő jogok sértetlensége is.
- [17] Az indítványozó előadta, hogy sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének általános jogegyenlőségi klauzulája is, mivel az indítványozó tudomása szerint egyedül a DE ÁOK-on alkalmazták a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket, más egyetemeken nem.
- [18] Az indítványozó sérelmezte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az abból levezetett jogbiztonság követelményének sérelmét is. Az indítványozó szerint a jogszabályi környezet folyamatos változása, átláthatatlansága, a változások azonnali hatálybaléptetése nem engedett kellő felkészülési időt az indítványozó számára. Álláspontja szerint az átsorolás a módosítást követő képzési időszakra vonatkozik ugyan, azonban annak alapját a módosítást megelőző tanulmányi döntések képezik (például tantárgyfelvétel), amelyeket a módosítás hatálybalépésekor az indítványozónak már nem állt módjában megváltoztatni. Ez elzárja a hallgatókat, így az indítványozót is attól a lehetőségtől, hogy az adott tanévre vonatkozó tanulmányi stratégiáját kialakíthassa.

II.

- [19] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

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

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

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

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

[20] 2. Az Nftv. támadott rendelkezései:

„48. § (1) A hallgatót magyar állami (rész)ösztöndíjas vagy önköltséges képzési formára kell besorolni.
(2) A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizenkilenc kreditet, vagy nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.”

„116. § (8) E törvénynek – az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2016/2017-es tanévet megelőzően tanulmányait megkezdő, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát, illetve az intézmény szervezeti és működési szabályzatában ajánlott tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát visszavonja, a felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni.”

III.

- [21] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott törvényi követelményeknek, és a követeléseket állapította meg.
- [22] Az indítványozó a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletét a becsatolt átvételt igazoló letöltési igazolás tanúsága szerint 2019. február 13-án töltötte le, alkotmányjogi panaszát pedig 2019. április 15-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az elsőfokú bíróságra.
- [23] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek csak részben tesz eleget. Tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait (a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazása folytán államilag finanszírozottról önköltséges képzésre sorolták át), és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét (a jogalkotó visszamenőleges hatállyal változtatta meg az átsorolás szabályait, ezért nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő); az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Nftv. 48. § (2) bekezdés, 108. § 4. pont, 116. § (8) bekezdés]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B cikk (1) bekezdés, X. cikk (1) bekezdés, XI. cikk (1)–(2) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét és a konkrét ügyben ezen jogszabályhelyek alkalmazásának kizárását. Az indítványozó arra hivatkozással kérte megsemmisítés helyett csupán alkalmazási tilalom megállapítását, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések hatályos szövegezése eltérő azoknak a konkrét ügyben való alkalmazása idején hatályos szövegezésétől.
- [24] Az indítványozó azonban csak az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével és XI. cikk (1)–(2) bekezdéseivel összefüggésben adott elő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés sérelmére vonatkozóan önálló indokolást nem adott elő. A fenti Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét az indítványozó részben azzal indokolja, hogy azok a felsőoktatáshoz való hozzáféréssel összefüggésben a visszaható hatály és a kellő felkészülési idő sérelme miatt következtek be. Ezen

túlmenően a jogalkalmazás alaptörvény-ellenességét állítja anélkül, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett volna elő. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés sérelme tekintetében nem felel meg a befogadás formai feltételeinek.

- [25] Az indítványozó rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítve a másodfokú közigazgatási határozatot helyben hagyó bírósági döntést követően fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [26] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, mivel a perben felperesként részt vett, és érintettsége az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a hallgatói jogviszonyára tekintettel fennáll.
- [27] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]] – lehet alapítani” [33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]]. Jelen ügyben azonban az indítványozó éppen a visszaható hatályú jogalkotás és ezzel összefüggésben a kellő felkészülési idő sérelmére hivatkozással kérte a jogbiztonság sérelmének megállapítását. Ennek megfelelően a XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatára lehetőség van.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nktv. 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) – az indítványozó állításával ellentétben – 2017. szeptember 1-től változatlan szöveggel van hatályban. A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 31. § 22. pontja az Nftv. 108. § 4. pontját módosította. Az indítványozó ügyében azonban a bíróság az Nftv. 104. § 4. pontját nem alkalmazta, mivel az nem a képzés finanszírozására utal.
- [29] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza [lásd például: 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [16]]. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Nftv. 108. § 4. pontja tekintetében nem felel meg a befogadás tartalmi feltételeinek. Tekintettel arra, hogy az Nftv. 108. § 4. pontja elleni panasz önálló petitumot képez, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [30] Összefoglalva tehát: az Nftv. 48. § (2) bekezdése és a 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenessége tekintetében az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének esetleges sérelme vizsgálható. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésére, a XII. cikk (1) bekezdésére, a XV. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi elem érdemi vizsgálatának nincs helye az ügyben.
- [31] 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. Jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető az a kérdés, hogy visszamenőleges hatályú-e az szabályozás, amely múltbeli teljesítményhez kapcsol hátrányos jogkövetkezményt, illetve erre tekintettel kellő felkészülési idő állt-e rendelkezésre.
- [32] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdése tekintetében érdemben bírálta el.

IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság először a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó gyakorlatát tekintette át. A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – többek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőségük legyen arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében pedig a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek [lásd pl. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]].
- [35] Valamely jogszabályi rendelkezés nem kizárólag akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőleges léptette hatályba, hanem bizonyos esetekben akkor

is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály a jogalanyra nézve a korábbi szabályozásnál hátrányosabb helyzetet okozó rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]}. Különbséget kell tenni ugyanakkor aközött, hogy már lezárt, teljességbe ment jogviszonyokra, vagy még folyamatban lévőkre vonatkozik a kötelezettséget megállapító, magatartást jogellenessé nyilvánító szabályozás. A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma ugyanis nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatók át vagy változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alaptörvény valamely más rendelkezése vagy valamely alapvető jog nem szenved sérelmet, pusztán a jogállamisági klauzula alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [25]}.

- [36] Az Alkotmánybíróság többször kifejtett álláspontja szerint valamely új szabályozás kiterjedhet a múltban keletkezett jogviszonyokra is, azonban e jogviszonyokból származó jogokat, illetve kötelezettségeket csak a hatálybalépés utáni időtől érintheti, ezt akár súlyosbító értelemben is {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]–[60]}. Következőes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, hogy önmagában az, hogy a jogalanyok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna, hogy a jogszabály miként módosul, nem nyújt lehetőséget a jogbiztonság követelményére alapozva alaptörvényellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogi alapon nem indokolható. Az egyes szabályok módosítása lehetőségének időbeli korlátozását, illetőleg mindezek garanciáit a jogalkotónak kell kimunkálnia, erre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása {37/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [37] A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetéről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvényellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]}, illetve a szabályozás változatlansága észszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}. Arra is tekintettel volt továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása, meglévő jogosultság hiányában pedig csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [38] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az Nftv. kifogásolt rendelkezéseinek szabályozását. Az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 57. § (1) bekezdése (Módtv1.) iktatta be 2015. szeptember 1-jei hatállyal az Nftv. 48. § (2) bekezdését a következők szerint: „(2) A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami (rész) ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizennyolc kreditet, és nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.” A Módtv1. 79. § iktatta be a 116. § (8) bekezdését a következő szöveggel: „E törvénynek – az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016. augusztus 31. után történő átsorolás tekintetében kell alkalmazni.”
- [39] Az Módtv1. javaslatához fűzött indokolás szerint már a hatályos rendelkezések szerint is tanévenként át kellett sorolni a hallgatót önköltséges képzésre, ha nem teljesítette két félév átlagában a törvény által meghatározott kreditet és az ötfokozatú értékelési rendszerben az intézményben meghatározott tanulmányi átlagot. E követelményeket a Módtv1. tovább emelte. Az összegyűjtendő kreditek számát 15 helyett 20 kreditben határozza meg

és további feltételként kormányrendeletben meghatározottak szerint, intézményi szervezeti és működési szabályzatban megállapított tanulmányi átlagot írt elő.

- [40] A Vhr. 2015. november 27-től hatályos (8)–(9) bekezdése kimondja, hogy az Nftv. 48. § (2) bekezdése szerinti átsorolási döntést minden év július 31. napjáig, tanévenként egyszer kell meghozni. Át kell sorolni az Nftv. 48. §-a szerint azt a hallgatót, aki – ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata ettől magasabb értéket nem állapít meg – nem éri el a 10. melléklet szerinti, képzési területenként meghatározott súlyozott tanulmányi átlagot.
- [41] A Módr. 88. § (6)–(10) bekezdései iktatták be a Vhr. 10–15. számú mellékleteit, amelyek a 97. § (6) és (8)–(11) bekezdéseiben rögzített hatályba léptető rendelkezései szerint 2016. szeptember 1-jével bevezették a Vhr. 10. számú mellékletét, amelyet a következő mellékletek 2020. szeptember 1-jével bezárólag minden évben szeptember 1-jei hatállyal képzési területeként új tartalommal töltöttek meg. Ennek alapján az adott tanulmányi évben hatályos tartalmú 10. számú melléklet 11. pontja szerint az orvos- és egészségtudomány képzési területen az átsorolásnál irányadó tanulmányi átlag 2016. szeptember 1-jétől 2,5, 2017. szeptember 1-jétől 2,5, 2018. szeptember 1-jétől 2,75, 2019. szeptember 1-jétől 3,0 és 2020. szeptember 1-jétől szintén 3,0. Ezt a súlyozott tanulmányi átlagot kellett elérnie a tanulmányaikat a 2016/2017. tanévben megkezdő hallgatóknak az állami ösztöndíjas képzésben maradáshoz.
- [42] A Módr. 87. §-a iktatta be 2016. szeptember 1-től a Vhr. 71. §-át, miszerint a Vhr.-nek a Módr.-el megállapított 61. § (9) bekezdésében és 10. mellékletében foglalt súlyozott tanulmányi átlag alkalmazására az Nftv. 116. § (8) bekezdésében meghatározott felmenő rendszerű bevezetésre meghatározottak az irányadók.
- [43] Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCVI. törvény 43. §-a 2016. január 1-jétől pontosította az Nftv. 116. § (8) bekezdését azzal, hogy 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. Az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény 70. § 2016. szeptember 1-jétől ismét módosította a fenti rendelkezést, és kiterjesztette annak hatályát a 2015/2016-os tanévben tanulmányait megkezdő, magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatókra.
- [44] A Módtv. 48. § 4. pontja módosította az Nftv. 48. § (2) bekezdését. Ennek értelmében a „tizennyolc kreditet, és nem érte el” szövegrész helyébe a „tizennyolc kreditet, vagy nem érte el” szövegrész került.
- [45] A Módtv. 46. § ismét módosította az Nftv. 116. § (8) bekezdését a következők szerint: „(8) E törvénynek – az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2016/2017-es tanévet megelőzően tanulmányait megkezdő, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát, illetve az intézmény szervezeti és működési szabályzatában ajánlott tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát visszavonja, a felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni.”
- [46] A Módtv. javaslatának indokolása szerint a törvény célja a felsőoktatás támogatását szolgáló szabályrendszer megújítása volt, különös tekintettel arra, hogy a megváltoztatott szabályok biztosítsák a felsőoktatási intézmények alaptervekenységeinek egységes szemléletű finanszírozását; célja volt továbbá, hogy a megállapított támogatási rendben az egyes sajátos finanszírozási igények is kezelhetővé váljanak, továbbá, hogy a támogatás 2017/2018. tanév első félévétől bevezetésre kerülő rendszere olyan szabályozási helyzetet teremtsen, amelyben egy egységes finanszírozási rendszer szerint folyik valamennyi jogosult támogatása. A Módtv. javaslat indokolása kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy az Nftv. 116. § (8) bekezdését [és ezzel összefüggésben Nftv. 48. § (2) bekezdését] módosító rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépésére tekintettel a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatók tekintetében a képzés második évében – a negyedik félév végén, a harmadik és negyedik félév tanulmányi eredményére figyelemmel – történik meg a megváltoztatott szabályok szerinti átsorolás, így az átsorolás olyan tanulmányi időszakra tekintettel történik, amely teljes terjedelme a megváltoztatott rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követő időszakra esik. Erre tekintettel a módosítás megfelelő felkészülési időt biztosít, nem visszamenőleges hatályú, nem érinti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése szerinti tilalmat.
- [47] A törvényjavaslat indokolása ezen túlmenően hangsúlyozza, hogy az 48–49. §-ok szerinti kodifikációs természetű változtatások a már meglévő kötelezettségek teljesítését nem érintik, pusztán a fennálló kötelezettség pontosabb megfogalmazását adják.

- [48] 3. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezések nem léptek visszamenőlegesen hatályba, ezért a beiratkozás 2016. augusztusi időpontjával szemben csak az vethető fel, hogy a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokban idéz elő változást.
- [49] Az Alkotmánybíróság létrejött jogviszonyok alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben a védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni [lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57]. Ezzel összhangban deklarálja törvényi szinten is a Jat. 15. § (1) bekezdése, hogy „[a] jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni”.
- [50] Következésképpen tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az indítványozó által támadott törvényi szabályok – az átsorolás feltételeinek a megváltoztatása – az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokban idéztek-e elő változást.
- [51] A támadott jogszabályi rendelkezések nem a hatálybalépésüket megelőző eseményhez fűznek a régítől eltérő jogkövetkezmenyt. A tanulmányait a 2016/2017. tanévben megkezdő indítványozónak már ezen tanév megkezdésétől számítani kellett arra, hogy a súlyozott tanulmányi átlagot figyelembe veszik az átsorolásnál. Igaz ugyan, hogy a hallgatói jogviszony létrejöttkor, amely az Nftv. 39. § (3) bekezdése szerint a beiratkozás, még nem léptek hatályba a Módtv1.-el és a Vhr. 10. számú mellékletével bevezetett, a súlyozott tanulmányi átlagra is tekintettel lévő átsorolási szabályok, de az indítványozó átsorolásának alapjául szolgáló Vhr. 10. számú mellékletet már a 2015. április 9-én kihirdetett Vhr. tartalmazta azzal, hogy 2017. szeptember 1-jétől 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérni az orvos- és egészségtudományi területen.
- [52] A Vhr. 42. § (5) bekezdése szerint a hallgatói jogviszony fennállása alatt új beiratkozásra nincs szükség. A hallgatónak az intézmény szabályozásában meghatározottak szerint – a képzési időszak megkezdése előtt – csupán be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra. Az indítványozónak tehát már a tanulmányai megkezdésekor, de különösen a súlyozott átlag szempontjából irányadó 2017/2018. tanévre való bejelentkezés időpontjában alappal kellett arra számítani, hogy az adott tanévben a 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérnie az állami finanszírozásban maradáshoz.
- [53] Az indítványozó szempontjából – tekintettel arra, hogy a tanulmányait a 2016/2017. tanévben kezdte meg – a Módtv. a Módtv1.-hez képest annyi változást hozott az Nftv. 48. § (2) bekezdésébe az „és” helyett a „vagy” beillesztésével, hogy az elvárt kreditszám és a tanulmányi átlag kettős feltétrendszer közül bármelyiknek a nem teljesítése átsoroláshoz vezetett. Tekintettel arra, hogy már a Módtv1. további feltételként írta elő a kormányrendeletben meghatározottak szerint, intézményi szervezeti és működési szabályzatban megállapított tanulmányi átlagot, a 48. § (2) bekezdés Módtv.-vel történt módosítása csupán pontosításnak tekinthető.
- [54] Ezen túlmenően az Nftv. 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) bekezdése – a 2017. szeptember 1-jei hatálybalépésére tekintettel – az indítványozó mint a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányait megkezdő hallgató tekintetében a képzés második évében – a negyedik félév végén, a harmadik és negyedik félév tanulmányi eredményére figyelemmel – nem jelent visszaható hatályú jogalkotást, mivel az átsorolás olyan tanulmányi időszakra tekintettel történik, amelynek teljes terjedelme a megváltoztatott rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követő időszakra esik.
- [55] Összefoglalva a fentieket az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Nktv. kifogásolt rendelkezései az Alaptörvény jogbiztonsági klauzulája alapján védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyban változást idéztek ugyan elő, de az nem tekinthető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét okozó, visszaható hatályú szabályozásnak.
- [56] 4. Az indítványozó szerint a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez sem.
- [57] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő „egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498].
- [58] Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját az Alaptörvény hatálybalépését követően a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze {megerősítette: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]}. Az Abh. értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése

időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a) a jogszabály szövegének megismerésére; b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.

- [59] Az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47]. A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat szerint pedig „[a] nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158). Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.
- [60] A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jog-sértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket (Abh., Indokolás [233]–[239]).
- [61] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már megvizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezések mikor léptek hatályba, rendelkezései mikortól voltak alkalmazandók, pontosan milyen tartalmat hordoznak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ezek kapcsán – az indítványban előadott indokolásra figyelemmel – elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő.
- [62] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a súlyozott tanulmányi átlag feltételének a fokozatos bevezetésével kellő felkészülési időt biztosított. A kifogásolt rendelkezés indítványozóra való alkalmazására csupán az Nftv. 48. § (2) bekezdés és 116. § (8) bekezdése 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követően, a tanév végén az adott tanévben elért súlyozott tanulmányi átlagra tekintettel került sor.
- [63] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéseknek a visszaható hatály tilalmára és a felkészülési idő hiányára alapított sérelmét is megalapozatlannak találta, és az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdése tekintetében elutasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pókol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/710/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3022/2020. (II. 10.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.28.083/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.28.083/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 108. § 4. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és a konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője (dr. Alexa Péter ügyvéd) útján 2019. április 15. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.28.083/2018/15. számú ítéletével összefüggésben – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 48. § (2) bekezdése, a 108. § 4. pontja, valamint a 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a konkrét ügyben alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló ügy tényállása szerint a Debreceni Egyetem Általános Orvostudományi Kara (a továbbiakban: DE ÁOK) Dékáni Hivatalának Tanulmányi Osztálya az AOKTO/914/2018. (10. 07) számú, 2018. július 30-i keltezéssel ellátott döntésével az indítványozót önköltséges képzésbe sorolta át. A döntés utalt a Debreceni Egyetem Tanulmányi és Vizsgaszabályzatának (továbbiakban: TVSZ) 3. § (12/a) bekezdésére, mely szerint a tanulmányait a 2016/2017. tanév első félévében – majd ezt követően felmenő rendszerben – megkezdő állami ösztöndíjas hallgatót a tanév végén önköltséges képzésre kell átsorolni, ha az utolsó két aktív félévében nem szerezte meg a két félév átlagában a 18 kreditet vagy nem érte el a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 10. melléklete szerinti 2,5 súlyozott tanulmányi átlagot. Az indítványozó súlyozott tanulmányi átlaga 2,43 volt, ezért a döntés értelmében tanulmányait csak önköltséges képzési formában folytathatta.
- [3] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Debreceni Egyetem Hallgatói Jogorvoslati Ügyek Bizottsága a HKSZK/56-29/2018. számú, 2018. augusztus 31. napján kelt határozatával elutasította a fellebbezést. A Bizottság a kérelmezőt személyesen meghallgatta. A Bizottság a rendelkezésre álló jogszabályokat, dokumentumokat és az eset összes körülményeit megvizsgálva – tekintettel a súlyozott tanulmányi átlagok elért átlagára – az elsőfokú határozatot nem változtatta meg, így az indítványozó a 2018/2019. tanévben önköltséges formában folytathatta tanulmányait.
- [4] Az indítványozó ezt követően kereseti kérelmet terjesztett elő a másodfokú határozattal szemben. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2019. február 12. napján kelt 13.K.28.083/2018/15. sorszámú ítéletében elutasította az indítványozó (a bíróság előtti eljárásban 1. rendű felperes) keresetét.
- [5] Ítélete indokolásában rögzítette, hogy a közigazgatási per tárgya az alperes – mint az egyetem önálló feladat és hatáskörrel felruházott szervének – átsorolásról szóló, elsőfokú döntést helybenhagyó határozata volt. Rögzítette, hogy a felek között nem volt vitatott, hogy az indítványozó a 2016/2017. tanévben kezdte meg a tanulmányait a DE orvostudományi képzésében. Nem volt vitatott az sem, hogy a DE ÁOK nem vezette át 2018. június 28.

napjáig a TVSZ kari mellékletébe a Vhr. módosítását, ugyanakkor a TVSZ törzsrésze a Vhr. 10. számú mellékletére utalt, amely 2017. szeptember 1-jétől tartalmazta a 2,5 súlyozott átlagot. A peres felek között nem volt ellentmondás abban sem, hogy az átsorolás alapját az képezte, hogy az indítványozó a 2017/2018. tanévben teljesített utolsó két aktív féléve átlagában nem érte el a Vhr. 10. számú melléklete szerinti súlyozott átlagot. Az alperes azt sem vitatta, hogy az indítványozót a módosított átlag követelményéről csak 2018. júniusi leveleiben tájékoztatta.

- [6] A bíróság rögzítette, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a képzés finanszírozásával összefüggő kérdés. A bíróság hangsúlyozta, hogy az Nftv. 108. § 4. pontja szerinti felmenő rendszer kifejezetten képzésszervezésre, új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményekre, nem pedig a képzés finanszírozására utal.
- [7] A felmenő rendszer fogalmát részletező Nftv. 108. § 4. pontja szerint az egy képzésszervezési elv, amely alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményt azokra a hallgatókra lehet érvényesíteni, akik a bevezetését követően kezdték meg tanulmányaikat, illetve azokra, aki azt megelőzően kezdték meg tanulmányaikat, de választásuk alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelmények alapján készülnek fel.
- [8] A Vhr. 71. §-a szerint e rendeletnek az oktatást szabályozó egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 345/2015. (XI. 19.) Korm. rendelettel (továbbiakban: Módr.) megállapított 10. mellékletében foglalt súlyozott tanulmányi átlag alkalmazására az Nftv. 116. § (8) bekezdésében meghatározott felmenő rendszerű bevezetésre meghatározottak az irányadók.
- [9] Az Nftv. 46. § (1) bekezdése szerint nevesített állami ösztöndíjas vagy részösztöndíjas, illetőleg önköltséges finanszírozás nem kapcsolódik a képzésszervezéshez, vagyis ahhoz – a finanszírozás formájától függetlenül – minden hallgatóval szemben egységesen megfogalmazott elváráshoz, hogy a képzési követelményeknek megfelelő ismereteket, jártasságot szerezze meg és azt az oklevél kiadásához igazolja. Az állami ösztöndíjrendszer vagy az önköltséges finanszírozás csupán a tanulmányok költségviselésének formája.
- [10] A bírói döntés az Nftv. 48. § (2) bekezdésén és 116. § (8) bekezdésén alapul. Az eljáró bíróság összehasonlította a kifogásolt jogszabályok beiratkozás időpontjában (2016. augusztus) és a tanulmányok megkezdésének időpontjában (2016. szeptember 1-től) hatályos, valamint a konkrét ügyben alkalmazandó, 2017. szeptember 1-től hatályos rendelkezéseit. Megállapította, hogy a beiratkozás és a tanulmányok megkezdésének időpontjában hatályos rendelkezések hasonló tartalommal bírtak, az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2017. szeptember 1-jei hatállyal viszont három ponton módosította a bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezéseket. Rögzítette, hogy a tartalom szempontjából a különbséget az képezi, hogy az Nftv. 48. § (2) bekezdése az elvárt kreditszám és tanulmányi átlag között korábban az „és”-t, míg 2017. szeptember 1-jétől a „vagy”-ot tartalmazza, ezen túlmenően beépültek a 116. § (8) bekezdésébe a tanulmányaikat a 2015/2016. tanévben megkezdőkre vonatkozó rendelkezések, illetve megjelentek a valamennyi, a 2016/2017. tanév előtt tanulmányaikat megkezdőkre is megfogalmazott elvárások.
- [11] A bíróság megállapította, hogy a Módr. vezette be 2016. szeptember 1-jétől a Vhr. 10. számú mellékletét, majd azt követően, 2020. szeptember 1-jével bezárólag minden év szeptember 1-jei hatállyal e melléklet helyett új tartalmú, képzési területenként lebontott 10. számú mellékletet adott. Ennek alapján 2017. szeptember 1-jétől 2,5 súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérnie a tanulmányaikat a 2016/2017. tanévben megkezdő hallgatóknak az állami finanszírozásban maradáshoz, hacsak a Vhr. 61. § (9) bekezdése szerint a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata ettől magasabb átlagot nem állapít meg. A Debreceni Egyetem SZMSZ-e, illetőleg az annak mellékletét képező TVSZ ennél magasabb súlyozott tanulmányi átlagot nem állapított meg, ezért az alperesnek az indítványozó esetében a Vhr. 10. számú mellékletében meghatározott 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot kellett figyelembe vennie a 2017/2018. tanév végén.
- [12] A bíróság szerint az nem bír relevanciával, hogy a TVSZ ÁOK melléklete egészen 2018. június 28-ig az I./3. § (6) bekezdésében csupán a 2,25 tanulmányi átlagot tartalmazta, mivel a Vhr. 61. § (9) bekezdése nem engedi, hogy az intézmény a jogszabályban előírtnál alacsonyabb átlagot határozzon meg. A kötelező átsorolás erre tekintettel az SZMSZ-re hivatkozás nélkül, pusztán a Vhr. 61. § (9) bekezdése és 10. számú melléklete alapján volt végrehajtható.
- [13] A bíróság azt is megállapította, hogy az Nftv. 48/A. § és 48/D. §-a szerinti előírásokra figyelemmel az indítványozónak nem volt nyilatkozattételi lehetősége és kötelezettsége a feltételek vállalásáról, mivel az Nftv. 48/D. §-a csak az állami ösztöndíjas képzésre történő átsorolást követő első bejelentkezéskor írja elő, jelen esetben azonban az indítványozót önköltséges képzésre sorolták át. A nyilatkozattétel lehetőségének sérelme az Nftv. 116. § (8) bekezdéséből sem vezethető le, mivel az Nftv. 48/D. §-a szerinti nyilatkozat, vagyis az állami ösztöndíjas képzés feltételeit érintő vállalás visszavonásáról szól, jelen esetben azonban nem erről volt szó.

- [14] A bíróság megállapította továbbá, hogy a kifogásolt hatósági döntés nem sértette az Nftv. 11. § (1) bekezdésének f) pontja, illetve a Vhr. 53. § (1)–(2) bekezdés szerinti tájékoztatási kötelezettséget sem. Nem állt fenn visszamenőleges jogalkalmazás sem, mivel TVSZ ÁOK melléklet 2018. június 28-ig hatályos I./3. § (6) bekezdésének utólagos módosítása az indítványozó hallgatói jogviszonyában visszamenőleges változást nem hozott. Mérlegelési, méltányossági jogkör nem állt fenn, így az alperest ilyen irányú kötelezettség nem terhelte.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az Nktv. kifogásolt rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, X. cikk (1) bekezdését, XI. cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, valamint XV. cikk (1) bekezdését.
- [16] Az indítványozó 2019. június 6-án – hiánypótlási felhívást követően – kiegészítette indítványát. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt tanulás szabadságához való jog sérelmét azzal indokolta, hogy az átsorolás jelentős mértékű anyagi terhet ró rá és családjára, ezért kérdéses, hogy el tudja-e végeznie a már megkezdett képzést. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében biztosított művelődéshez való jog sérelmével összefüggésben előadta, hogy a művelődéshez való alapjog garanciáit jelentő szabályok változása, különösen a visszaható hatályú jogalkalmazásra és a felkészülési idő hiányára tekintettel aggályos, ezért szükségszerűen felmerül a művelődéshez való alapjog sérelme is. A XI. cikk (2) bekezdés azért sérül, mert a kifogásolt jogszabályok a hallgatók anyagi háttéréhez kötik a felsőoktatási tanulmányaik folytatásának lehetőségét, így nem a képességeikhez mérten férnek hozzá a felsőoktatáshoz. Különös tekintettel arra, hogy a súlyozott tanulmányi átlag számítása során – amely az átsorolás alapjául szolgál – nem kell figyelembe venni a mintatanterv szerint az adott félévre javasolt és a hallgató által fel sem vett tantárgyakat, illetve azokat a tantárgyakat sem, amelyeket felvett ugyan a hallgató az adott félévben, de nem teljesített. Ezen túlmenően a sérelmezett jogszabályi rendelkezések megváltoztatása, és különösen a megváltoztatás mikéntje olyan feltételeket szabott az indítványozóra, amelyekhez alkalmazkodni nem áll módjában, hiszen azok ekként történő hatályba léptetése miatt teljesíthetetlenek voltak. A fenti alapjogok sérelméből – az indítványozó szerint - következik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelme is, mivel az orvosi pálya választásának előfeltétele a tanuláshoz, művelődéshez, elérhető felsőoktatáshoz fűződő jogok sértetlensége is.
- [17] Az indítványozó előadta, hogy sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének általános jogegyenlőségi klauzulája is, mivel az indítványozó tudomása szerint egyedül a DE ÁOK-on alkalmazták a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket, más egyetemeken nem.
- [18] Az indítványozó sérelmezte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az abból levezetett jogbiztonság követelményének sérelmét is. Az indítványozó szerint a jogszabályi környezet folyamatos változása, átláthatatlansága, a változások azonnali hatálybaléptetése nem engedett kellő felkészülési időt az indítványozó számára. Álláspontja szerint az átsorolás a módosítást követő képzési időszakra vonatkozik ugyan, azonban annak alapját a módosítást megelőző tanulmányi döntések képezik (például tantárgyfelvétel), amelyeket a módosítás hatálybalépésekor az indítványozónak már nem állt módjában megváltoztatni. Ez elzárja a hallgatókat, így az indítványozót is, attól a lehetőségtől, hogy az adott tanévre vonatkozó tanulmányi stratégiáját kialakíthassa.

II.

- [19] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

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

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

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

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

[20] 2. Az Nftv. támadott rendelkezései:

„48. § (1) A hallgatót magyar állami (rész)ösztöndíjas vagy önköltséges képzési formára kell besorolni.
(2) A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizenkilenc kreditet, vagy nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.”

„116. § (8) E törvénynek – az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2016/2017-es tanévet megelőzően tanulmányait megkezdő, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát, illetve az intézmény szervezeti és működési szabályzatában ajánlott tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja, a felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni.”

III.

- [21] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott törvényi követelményeknek, és a következőket állapította meg.
- [22] Az indítványozó a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.28.085/2018/15. számú ítéletét a becsatolt átvételt igazoló letöltési igazolás tanúsága szerint 2019. február 13-án töltötte le, alkotmányjogi panaszát pedig 2019. április 15-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az elsőfokú bíróságra.
- [23] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek csak részben tesz eleget. Tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait (a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazása folytán államilag finanszírozottról önköltséges képzésre sorolták át), és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét (a jogalkotó visszamenőleges hatállyal változtatta meg az átsorolás szabályait, ezért nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő); az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Nftv. 48. § (2) bekezdés, 108. § 4. pont, 116. § (8) bekezdés]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, X. cikk (1) bekezdés, XI. cikk (1)–(2) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét és a konkrét ügyben ezen jogszabályhelyek alkalmazásának kizárását. Az indítványozó arra hivatkozással kérte megsemmisítés helyett csupán alkalmazási tilalom megállapítását, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések hatályos szövegezése eltérő azoknak a konkrét ügyben való alkalmazása idején hatályos szövegezésétől.
- [24] Az indítványozó azonban csak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XI. cikk (1)–(2) bekezdéseivel összefüggésben adott elő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés sérelmére vonatkozóan önálló indokolást nem adott elő. A fenti Alaptörvényben foglalt jogok sérelmét az indítványozó részben azzal indokolja, hogy azok a felsőoktatáshoz való hozzáféréssel összefüggésben a visszaható hatály és a kellő felkészülési idő sérelme miatt következtek be. Ezen

túlmenően a jogalkalmazás alaptörvény-ellenességét állítja anélkül, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett volna elő. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés sérelme tekintetében nem felel meg a befogadás formai feltételeinek.

- [25] Az indítványozó rendes jogorvoslati lehetőségeit kimerítve a másodfokú közigazgatási határozatot helyben hagyó bírósági döntést követően fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [26] Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, mivel a perben felperesként részt vett, és érintettsége az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a hallgatói jogviszonyára tekintettel fennáll.
- [27] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani” {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Jelen ügyben azonban az indítványozó éppen a visszaható hatályú jogalkotás és ezzel összefüggésben a kellő felkészülési idő sérelmére hivatkozással kérte a jogbiztonság sérelmének megállapítását. Ennek megfelelően a XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatára lehetőség van.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nktv. 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) – az indítványozó állításával ellentétben – 2017. szeptember 1-től változatlan szöveggel van hatályban. A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 31. § 22. pontja az Nftv. 108. § 4. pontját módosította. Az indítványozó ügyében azonban a bíróság az Nftv. 104. § 4. pontját nem alkalmazta, mivel az nem a képzés finanszírozására utal.
- [29] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza {lásd például: 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [16]}. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Nftv. 108. § 4. pontja tekintetében nem felel meg a befogadás tartalmi feltételeinek. Tekintettel arra, hogy az Nftv. 108. § 4. pontja elleni panasz önálló petitumot képez, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [30] Összefoglalva tehát: az Nftv. 48. § (2) bekezdése és a 116. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenessége tekintetében az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének esetleges sérelme vizsgálható. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésére, a XII. cikk (1) bekezdésére, a XV. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi elem érdemi vizsgálatának nincs helye az ügyben.
- [31] 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. Jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető az a kérdés, hogy visszamenőleges hatályú-e az szabályozás, amely múltbeli teljesítményhez kapcsol hátrányos jogkövetkezményt, illetve erre tekintettel kellő felkészülési idő állt-e rendelkezésre.
- [32] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdése tekintetében érdemben bírálta el.

IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság először a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó gyakorlatát tekintette át. A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – többek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőségük legyen arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében pedig a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek {lásd pl. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [35] Valamely jogszabályi rendelkezés nem kizárólag akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőleges léptette hatályba, hanem bizonyos esetekben akkor

is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály a jogalanyra nézve a korábbi szabályozásnál hátrányosabb helyzetet okozó rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]}. Különbséget kell tenni ugyanakkor aközött, hogy már lezárt, teljesedésbe ment jogviszonyokra, vagy még folyamatban lévőkre vonatkozik a kötelezettséget megállapító, magatartást jogellenessé nyilvánító szabályozás. A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma ugyanis nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatók át vagy változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alaptörvény valamely más rendelkezése vagy valamely alapvető jog nem szenved sérelmet, pusztán a jogállamisági klauzula alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [25]}.

- [36] Az Alkotmánybíróság többször kifejtett álláspontja szerint valamely új szabályozás kiterjedhet a múltban keletkezett jogviszonyokra is, azonban e jogviszonyokból származó jogokat vagy kötelezettségeket csak a hatálybalépés utáni időtől érintheti, ezt akár súlyosbító értelemben is {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]–[60]}. Következtes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, hogy önmagában az, hogy a jogalanyok másként cselekedtek volna, ha előre láthaták volna, hogy a jogszabály miként módosul, nem nyújt lehetőséget a jogbiztonság követelményére alapozva alaptörvény-ellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogi alapokon nem indokolható. Az egyes szabályok módosítása lehetőségének időbeli korlátozását, illetőleg mindezek garanciáit a jogalkotónak kell kimunkálnia, erre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása {37/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [37] A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]}, illetve a szabályozás változatlansága észszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}. Arra is tekintettel volt továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása, meglévő jogosultság hiányában pedig csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [38] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az Nftv. kifogásolt rendelkezéseinek szabályozását. Az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 57. § (1) bekezdése (Módtv1.) iktatta be 2015. szeptember 1-jei hatállyal az Nftv. 48. § (2) bekezdését a következők szerint: „(2) A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami (rész) ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizennyolc kreditet, és nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.” A Módtv1. 79. § iktatta be a 116. § (8) bekezdését a következő szöveggel: „E törvénynek – az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016. augusztus 31. után történő átsorolás tekintetében kell alkalmazni.”
- [39] Az Módtv1. javaslatához fűzött indokolás szerint már a hatályos rendelkezések szerint is tanévenként át kellett sorolni a hallgatót önköltséges képzésre, ha nem teljesítette két félév átlagában a törvény által meghatározott kreditet és az ötfokozatú értékelési rendszerben az intézményben meghatározott tanulmányi átlagot. E követelményeket a Módtv1. tovább emelte. Az összegyűjtendő kreditek számát 15 helyett 20 kreditben határozza meg

és további feltételként kormányrendeletben meghatározottak szerint, intézményi szervezeti és működési szabályzatban megállapított tanulmányi átlagot írt elő.

- [40] A Vhr. 2015. november 27-től hatályos (8)–(9) bekezdése kimondja, hogy az Nftv. 48. § (2) bekezdése szerinti átsorolási döntést minden év július 31. napjáig, tanévenként egyszer kell meghozni. Át kell sorolni az Nftv. 48. §-a szerint azt a hallgatót, aki – ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata ettől magasabb értéket nem állapít meg – nem éri el a 10. melléklet szerinti, képzési területenként meghatározott súlyozott tanulmányi átlagot.
- [41] A Módr. 88. § (6)–(10) bekezdései iktatták be a Vhr. 10-15. számú mellékleteit, amelyek a 97. § (6) és (8)–(11) bekezdéseiben rögzített hatályba léptető rendelkezései szerint 2016. szeptember 1-jével bevezették a Vhr. 10. számú mellékletét, amelyet a következő mellékletek 2020. szeptember 1-jével bezárólag minden évben szeptember 1-jei hatállyal képzési területeként új tartalommal töltöttek meg. Ennek alapján az adott tanulmányi évben hatályos tartalmú 10. számú melléklet 11. pontja szerint az orvos- és egészségtudomány képzési területen az átsorolásnál irányadó tanulmányi átlag 2016. szeptember 1-jétől 2,5, 2017. szeptember 1-jétől 2,5, 2018. szeptember 1-jétől 2,75, 2019. szeptember 1-jétől 3,0 és 2020. szeptember 1-jétől szintén 3,0. Ezt a súlyozott tanulmányi átlagot kellett elérnie a tanulmányaikat a 2016/2017. tanévben megkezdő hallgatóknak az állami ösztöndíjas képzésben maradáshoz.
- [42] A Módr. 87. §-a iktatta be 2016. szeptember 1-től a Vhr. 71. §-át, miszerint a Vhr.-nek a Módr.-el megállapított 61. § (9) bekezdésében és 10. mellékletében foglalt súlyozott tanulmányi átlag alkalmazására az Nftv. 116. § (8) bekezdésében meghatározott felmenő rendszerű bevezetésre meghatározottak az irányadók.
- [43] Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCVI. törvény 43. §-a 2016. január 1-jétől pontosította az Nftv. 116. § (8) bekezdését azzal, hogy 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. Az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény 70. § 2016. szeptember 1-jétől ismét módosította a fenti rendelkezést, és kiterjesztette annak hatályát a 2015/2016-os tanévben tanulmányait megkezdő, magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatókra.
- [44] A Módtv. 48. § 4. pontja módosította az Nftv. 48. § (2) bekezdését. Ennek értelmében a „tizennyolc kreditet, és nem érte el” szövegrész helyébe a „tizennyolc kreditet, vagy nem érte el” szövegrész került.
- [45] A Módtv. 46. § iktatta be az Nftv. 116. § (8) bekezdését a következő szöveggel: „(8) E törvénynek – az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A 2016/2017-es tanévet megelőzően tanulmányait megkezdő, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát, illetve az intézmény szervezeti és működési szabályzatában ajánlott tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát visszavonja, a felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni.”
- [46] A Módtv. javaslatának indokolása szerint a törvény célja a felsőoktatás támogatását szolgáló szabályrendszer megújítása volt, különös tekintettel arra, hogy a megváltoztatott szabályok biztosítsák a felsőoktatási intézmények alaptervekenységeinek egységes szemléletű finanszírozását; célja volt továbbá, hogy a megállapított támogatási rendben az egyes sajátos finanszírozási igények is kezelhetővé váljanak, valamint hogy a támogatás 2017/2018. tanév első félévétől bevezetésre kerülő rendszere olyan szabályozási helyzetet teremtsen, amelyben egy egységes finanszírozási rendszer szerint folyik valamennyi jogosult támogatása. A Módtv. javaslat indokolása kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy az Nftv. 116. § (8) bekezdését [és ezzel összefüggésben Nftv. 48. § (2) bekezdését] módosító rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépésére tekintettel a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatók tekintetében a képzés második évében – a negyedik félév végén, a harmadik és negyedik félév tanulmányi eredményére figyelemmel – történik meg a megváltoztatott szabályok szerinti átsorolás, így az átsorolás olyan tanulmányi időszakra tekintettel történik, amely teljes terjedelme a megváltoztatott rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követő időszakra esik. Erre tekintettel a módosítás megfelelő felkészülési időt biztosít, nem visszamenőleges hatályú, nem érinti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése szerinti tilalmat.
- [47] A törvényjavaslat indokolása ezen túlmenően hangsúlyozza, hogy az 48–49. §-ok szerinti kodifikációs természetű változtatások a már meglévő kötelezettségek teljesítését nem érintik, pusztán a fennálló kötelezettség pontosabb megfogalmazását adják.

- [48] 3. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezések nem léptek visszamenőlegesen hatályba, ezért a beiratkozás 2016. augusztusi időpontjával szemben csak az vethető fel, hogy a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokban idéz elő változást.
- [49] Az Alkotmánybíróság létrejött jogviszonyok alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben a védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni [lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57]. Ezzel összhangban deklarálja törvényi szinten is a Jat. 15. § (1) bekezdése, hogy „[a] jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint b) megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni”.
- [50] Következésképpen tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az indítványozó által támadott törvényi szabályok – az átsorolás feltételeinek a megváltoztatása – az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokban idéztek-e elő változást.
- [51] A támadott jogszabályi rendelkezések nem a hatálybalépésüket megelőző eseményhez fűznek a régítől eltérő jogkövetkezményt. A tanulmányait a 2016/2017. tanévben megkezdő indítványozónak már ezen tanév megkezdésétől számítani kellett arra, hogy a súlyozott tanulmányi átlagot figyelembe veszik az átsorolásnál. Igaz ugyan, hogy a hallgatói jogviszony létrejöttkor, amely az Nftv. 39. § (3) bekezdése szerint a beiratkozás, még nem léptek hatályba a Módtv1.-el és a Vhr. 10. számú mellékletével bevezetett, a súlyozott tanulmányi átlagra is tekintettel lévő átsorolási szabályok, de az indítványozó átsorolásának alapjául szolgáló Vhr. 10. számú mellékletet már a 2015. április 9-én kihirdetett Vhr. tartalmazta azzal, hogy 2017. szeptember 1-jétől 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérni az orvos- és egészségtudományi területen.
- [52] A Vhr. 42. § (5) bekezdése szerint a hallgatói jogviszony fennállása alatt új beiratkozásra nincs szükség. A hallgatónak az intézmény szabályozásában meghatározottak szerint – a képzési időszak megkezdése előtt – csupán be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra. Az indítványozónak tehát már a tanulmányai megkezdésekor, de különösen a súlyozott átlag szempontjából irányadó 2017/2018. tanévre való bejelentkezés időpontjában alappal kellett arra számítani, hogy az adott tanévben a 2,5-ös súlyozott tanulmányi átlagot szükséges elérnie az állami finanszírozásban maradáshoz.
- [53] Az indítványozó szempontjából – tekintettel arra, hogy a tanulmányait a 2016/2017-es tanévben kezdte meg – a Módtv. a Módtv1.-hez képest annyi változást hozott az Nftv. 48. § (2) bekezdésébe az „és” helyett a „vagy” beillesztésével, hogy az elvárt kreditszám és a tanulmányi átlag kettős feltétrendszer közül bármelyiknek a nem teljesítése átsoroláshoz vezetett. Tekintettel arra, hogy már a Módtv1. további feltételként írta elő a kormányrendeletben meghatározottak szerint, intézményi szervezeti és működési szabályzatban megállapított tanulmányi átlagot, a 48. § (2) bekezdés Módtv.-vel történt módosítása csupán pontosításnak tekinthető.
- [54] Ezen túlmenően az Nftv. 48. § (2) bekezdése és 116. § (8) bekezdése – a 2017. szeptember 1-jei hatálybalépésére tekintettel – az indítványozó mint a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányait megkezdő hallgató tekintetében a képzés második évében – a negyedik félév végén, a harmadik és negyedik félév tanulmányi eredményére figyelemmel – nem jelent visszaható hatályú jogalkotást, mivel az átsorolás olyan tanulmányi időszakra tekintettel történik, amelynek teljes terjedelme a megváltoztatott rendelkezés 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követő időszakra esik.
- [55] Összefoglalva a fentieket az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Nktv. kifogásolt rendelkezései az Alaptörvény jogbiztonsági klauzulája alapján védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyban változást idéztek ugyan elő, de az nem tekinthető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét okozó, visszaható hatályú szabályozásnak.
- [56] 4. Az indítványozó szerint a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez sem.
- [57] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő „egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498].
- [58] Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját az Alaptörvény hatálybalépését követően a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze {megerősítette: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]}. Az Abh. értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése

időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a) a jogszabály szövegének megismerésére; b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.

- [59] Az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg” [7/1992. (I. 30.) AB határozat ABH 1992, 45, 47]. A 28/1992. (IV. 30.) AB határozat szerint pedig „[a]nnak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma” (ABH 1992, 155, 158). Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.
- [60] A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címetzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címetzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket (Abh., Indokolás [233]–[239]).
- [61] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már megvizsgálta, hogy a kifogásolt rendelkezések mikor léptek hatályba, rendelkezései mikortól voltak alkalmazandók, pontosan milyen tartalmat hordoznak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ezek kapcsán – az indítványban előadott indokolásra figyelemmel – elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő.
- [62] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a súlyozott tanulmányi átlag feltételének a fokozatos bevezetésével kellő felkészülési időt biztosított. A kifogásolt rendelkezés indítványozóra való alkalmazására csupán az Nftv. 48. § (2) bekezdés és 116. § (8) bekezdése 2017. szeptember 1-jei hatálybalépését követően, a tanév végén az adott tanévben elért súlyozott tanulmányi átlagra tekintettel került sor.
- [63] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezéseknek a visszaható hatály tilalmára és a felkészülési idő hiányára alapított sérelmét is megalapozatlannak találta, és az alkotmányjogi panaszt, az Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdésével összefüggésben a B) cikk (1) bekezdése tekintetében, elutasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pókol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/716/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3023/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kvf.35.313/2019/2-I. 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. Molnár Angelika ügyvéd) útján 2019. augusztus 17-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, illetve melynek 2019. december 6-án benyújtott indítvány-kiegészítésében, kérte a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítélete, valamint a Kúria Kvf.35.313/2019/2-I. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikkével, 28. cikkével, I. cikk (3) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó egy kft. ügyvezetője, akit e minőségében az adóhatóság adóhiány, adóbírság és késedelmi pótlék megfizetésére kötelezett. Elsőfokon a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adó- és Vámigazgatósága állapított meg 4104967682. számú határozatával a későbbi indítványozóval szemben a 2015. évre egészségügyi hozzájárulás és személyi jövedelemadó meg nem fizetése miatt adóhiányt, majd másodfokon e határozatot azonos indokolással a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 2235392153. számú határozatával hegybenhagyta. A jogerős közigazgatási határozat értelmében a magánszemély adózó mint a kft. ügyvezetője – a társaság korábbi ellenőrzése során feltárt tényállás, az azon alapuló jogerős adóhatósági határozat, továbbá az annak felülvizsgálata során hozott jogerős közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet, a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.586/2017/39. számú ítélete alapján – a kft. által le nem könyvelt bevételt (amely a kft. pénztárában, nyilvántartásában nem szerepelt, és amelynek vállalkozási célú felhasználása nem volt igazolt), valamint egy betéti társaság által kiállított, hiteltelen számlák összegét (amelyek ellenértékének átvételét a számlakibocsátó társaság képviselője nyilatkozatában kifejezetten tagadta) a felperes a vállalkozásból adózás nélkül személyes céljaira kivonta, ezzel összesen 36.615.786 forintról sajátjaként rendelkezett. Ezen összeg így az adózó magánszemély „egyéb jogcímen szerzett adóköteles jövedelmének” minősül, mely után a személyi jövedelemadót és az egészségügyi hozzájárulást meg kellett volna fizetni, ezt azonban az adózó nem tette meg.
- [3] A határozat indokolásában a másodfokon eljáró adóhatóság (a későbbi alperes) rögzítette, hogy a feltárt bevételkülönbözet, valamint a bt. és a kft. között meg nem valósult, tehát hiteltelen számlák szerinti ellenértéknek megfelelő pénzüsszegek mindaddig a felperes adóköteles jövedelmének minősülnek, amíg a felperes annak ellenkezőjét, vagyis ezen összegeknek a kft. általi felhasználását, a kft. számlájára való beérkezését, hitelt érdemlő módon nem bizonyítja. A kft. a pénztárban meg nem jelenő, valamint a bt. nevében kiállított hiteltelen számlák ellentételezéseként a kft.-ből kivont összegeket a gazdasági tevékenysége körében igazoltan nem hasznosította, a pénztárba nem fizette be, hanem azokat a felperes a vállalkozásból személyes célra kivonta, ezzel adóköteles jövedelme keletkezett, mely után közterheket nem fizetett.
- [4] A jogerős adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata iránt felperesként az adózó ügyfél terjesztett elő kereseti kérelmet, azt azonban a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítéletével elutasította. A későbbi indítványozó felperes arra hivatkozott, hogy semmilyen bizonyíték nem állt a hatóság rendelkezésére annak megállapítására, hogy a felperes az általa vezetett társaságból valóban kivonta volna a szóban forgó összegeket. Vitatta azt is, hogy pusztán a társasággal szembeni, másik ügyben történő korábbi megállapítások alapul szolgálhatnak az őt mint ügyvezetőt, azaz mint magánszemélyt érintő jelen ügybeli

megállapításokhoz. Hivatkozott arra is, hogy azzal, hogy a NAV korábban a társaságot adóbírsággal sújtotta, és most őt mint magánszemélyt az általa állítólagosan felvett összegek miatt szintén adóbírsággal sújtotta, megvalósította a kétszeres adóztatást és a kétszeres szankcionálást is, ami tilos.

- [5] A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy ugyanazt a vizsgálattal érintett, már minősített és jogerős bírósági döntéssel megítélt jogviszonyt az adóhatóság nem minősítheti adózónként eltérően, így a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításokat hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során. Mivel sem az előző, a kft.-vel szembeni eljárásban, sem a jelen ügyben lefolytatott adóhatósági eljárásban nem történt meg a hiteltelen számlák ellenértékének a számlát kibocsátó bt. részére történő megfizetésének, azaz ezen összegnek a kft. érdekében történő felhasználásának igazolása, továbbá nem történt meg annak (szigorú számadású nyomtatványokkal történő, a könyvelésben megjelenő) bizonyítása, hogy a többletbevétel a kft. felhasználta volna, illetve az a könyvelésben megjelenne, ezért a felperesnek kellett volna bizonyítania legalább a per során, hogy az a kft. vagyonának részét képezi, és azt a kft. ügyvezetője nem használta fel saját céljaira. Mindezek bizonyítása azonban a bírósági eljárásban sem történt meg, sőt az ellenőrzés során az adóhatóság kifejezetten olyan, füzetben vezetett nyilvántartásokat foglalt le, mely kimutatásokban szereplő többletbevétel sem a társaság könyvelésében, sem a pénztárban nem szerepelt, vagyis e pénzt a felperes adózás nélkül saját céljaira kivonta. A bíróság hivatkozott a Kúria – az ítéleti indokolásban számos konkrét, eseti döntéssel alátámasztott – gyakorlatára, mely szerint a gazdasági társaság számlájáról felvett, igazoltan el nem számolt pénz a felvevő egyéb jövedelme, így az az ellenkező bizonyításáig a magánszemély, jelen esetben a felperes ügyvezető bevételei közé tartozik. A bankszámláról felvett összegeknek a gazdasági társaság javára történő felhasználásának bizonyítása a felvevő személyt terheli, a felvett pénzeszegek sorsát szigorú számadású nyomtatványokkal dokumentálhatóan és beazonosíthatóan kell ki- és bevételezni, valamint könyvelni. Amíg ez nem történik meg, addig ezen összegek a magánszemély adóköteles jövedelmének minősülnek.
- [6] A bíróság a kettős adóztatásra vonatkozó érvet sem fogadta el. Kettős adóztatásról az ítéleti indokolás szerint eleve csak akkor lehet szó, ha ugyanazon adóalannyal szemben történne kétszeres adófizetési kötelezettség megállapítása, itt azonban két eltérő adóalanyról, egy magánszemélyről és egy társaságról van szó. Ennek következtében az adófajta is eltérő: a kft.-vel szemben általános forgalmi adó adónemben, az ügyvezetővel szemben pedig egészségügyi hozzájárulás és személyi jövedelemadó adónemben állapítottak meg adóhiánynak minősülő adókülönbötet, vagyis mindkét adóalanyt a saját kötelezettsége teljesítésének elmulasztása miatt marasztalták el.
- [7] A jogerős bírósági döntéssel szemben a későbbi indítványozó felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, annak befogadását azonban a Kúria a Kvf.35.313/2019/2-I. számú végzésével megtagadta. A végzés alapján a felperes felülvizsgálati kérelmének befogadására csak a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdésében szabályozott okokból van lehetőség. A Kp. 118. § (1) bekezdése értelmében „[a] Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata a) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása, b) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége, c) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége vagy d) a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt”. A felperes befogadási okként egyrészt a joggyakorlat továbbfejlesztésének biztosítását jelölte meg; jelen ügyben azonban a Kúria szerint a joggyakorlat egységes: a per előzménye és a felperes ügye egy olyan tényállási láncolat, eljárási folyamat, amelyet az adóhatóság következetesen és rendszeresen alkalmaz.
- [8] Ennek részletezéseként a Kúria utalt arra, hogy az ilyen típusú eljárások során az adóhatóság először ellenőrzést folytat le egy gazdasági társaságnál, és feltárja, hogy a cégből vagyont vontak ki, mely nem a társaság tevékenysége érdekében lett felhasználva. Ezt követően megvizsgálja, hogy a kivont pénzeszközök kezeléséért ki a felelős, majd – a társasággal szemben foganatosított ellenőrzés során keletkezett jogerős határozatban foglalt megállapítások által kötve, az abban megjelölt tényekre alapozva – ezen felelős személlyel szemben szintén ellenőrzést indít az adóhatóság. Mivel a cégiratok alapján a magánszemély adózó az ellenőrzéssel érintett időszakban a kft. ügyvezetője volt, ezért alappal a jogorvoslati jogának sérelmére nem hivatkozhat. Másrészt arra is hivatkozott a felperes befogadási okként, hogy a Kúria ítélezési gyakorlatától, a közigazgatási és munkaügyi bírósági ítéletben is hivatkozott kúriai döntésektől eltérő ítélet is létezik, ám a Kúria szerint ez önmagában akkor sem vonná kétségbe az egységes ítélezési gyakorlat létét, ha ez az egyetlen hivatkozott bírósági ítélet valóban ugyanolyan jogkérdés eldöntése tárgyában született volna. Mindemellett a felperes azon érve, hogy a jogerős döntést meghozó bíróság helytelenül értékelte a bizonyítékokat, és – a felperes szerint – bizonyítatlan tényekre

alapozta ítéletét, nem felülvizsgálati ok, ugyanis jelen ügyben a jogkérdés az, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság a bizonyítási eljárás lefolytatása, valamint a bizonyítékok értékelése során eleget tett-e a jogszabályban meghatározott kötelezettségének. A Kúria szerint az elsőfokú ítélet indokolása részletesen tartalmazza a tényállás alapjául szolgáló bizonyítékok értékelését, alátámasztva a szükséges jogszabályhelyekkel; egyedi ügyben a bizonyítékok értékelése pedig nem minősül a Kp. 118. § (1) bekezdésében meghatározott befogadási oknak.

- [9] 3. Az indítványozó ezt követően, 2019. augusztus 17-én az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte mind a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítélete, mind a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kvf.35.313/2019/2-I. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok szerinte ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikkével, 28. cikkével, I. cikk (3) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [10] Bár az indítványozó hivatkozott a támadott bírósági döntések alaptörvény-ellenességének okaként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, R) cikkére, 28. cikkére és I. cikk (3) bekezdésére is, azokkal kapcsolatban érdemi indokolást nem fejtett ki, ezért azok vonatkozásában a panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt befogadási követelménynek, mivel a panasz nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel. Ugyanez a helyzet jelen ügyben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal is, mert bár az indítványozó szerint „közvetve” annak megsértése is felmerül, de pusztán azért, mert a közigazgatási és munkaügyi bíróság elfogadta a jogerős adóhatósági határozatban szereplő alperesi érvelést; valójában maga az indítvány a bírósági döntések kritikájával foglalkozik, kifejezetten a hatósági eljárást, illetve az abban hozott adóhatósági döntéseket a jogerős bírósági döntéstől független alkotmányossági alapon nem támadja. Emiatt az indítvány az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában sem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek.
- [11] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban a panasz külön érvelést tartalmaz a jogerős ítélet, valamint a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó kúriai végzés vonatkozásában. Az indítványozó szerint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítélete elsősorban azért sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mert a bíróság megalapozatlan, bizonyítatlan tényállás alapján hozott döntést: a bíróság a kft.-vel szembeni korábbi eljárásban hozott jogerős bírósági döntésben megállapított tényállást felhasználva döntött jelen ügyben is, anélkül, hogy az ott felhozott bizonyítékokat újra megvizsgálta volna. Ráadásul az előzményi ügyben becslés révén állapították meg a kft. adóhiányát, az indítványozó szerint azonban a „becslési eljárás kifejezetten feltételezésen alapuló tényállás megállapítása, mely valószínűsítés a jogerőre emelkedésétől nem válik bizonyossággá”. Mindez egyszersmind az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot is sérti, mivel ez alapján az indítványozónak sem az adóhatósági eljárásban, sem a perben nem volt lehetősége érdemi jogorvoslattal élni, emiatt a határozat valójában semmis.
- [12] Emellett sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot az indítványozó szerint az is, hogy az adóhatóság semmivel nem bizonyította, hogy a kérdéses összegek valóban hozzá kerültek volna, azt ténylegesen ő vette volna fel, így az az ő jövedelmét képezte volna; a bizonyítás felperesre történő telepítése jogellenes. Továbbá a bírósági ítélet érvelése lényegében megegyezik az adóhatósági határozat érvelésével, vagyis a bíróság a saját, az adóhatósági határozatétól eltérő indokait nem fejtette ki, ezáltal a bíróság nem tett eleget indokolási kötelezettségének, mivel az ítélet, noha tartalmaz indokolást, nem tartalmazza a bizonyítékok saját mérlegelését. A bírósági döntés emellett kétszeres adóztatást valósított meg; ennek kapcsán az indítványozó lényegében megismételte a kereseti kérelmében és a felülvizsgálati kérelmében foglaltakat.
- [13] A Kúria Kvf.35.313/2019/2-I. számú végzése pedig az indítványozó szerint azáltal sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, hogy a felülvizsgálati döntésben a befogadás körében – visszautasítás hiányában – a Kúriának érdemben meg kellett volna vizsgálnia az indítványozó érveit, és érdemben felül kellett volna vizsgálnia a jogerős ítéletet is. Bár a jogalkotó döntésén múlik, hogy biztosít-e rendkívüli jogorvoslatot, de ha biztosít, akkor az annak gyakorlása során hozott döntésnek meg kell felelnie a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek. Ennek keretében az ügy teljes terjedelmének vizsgálatával a Kúriának érdemben kellett volna a felülvizsgálati kérelmet elbírálnia, és indokolnia kellett volna, hogy miért nincs érdemben igaza

az indítványozó felperesnek, ugyanis „érdemi vizsgálat nélkül nem dönthető el, hogy van-e helye érdemi vizsgálatnak”.

- [14] Az indítványozó 2019. december 6-án benyújtott, általa kiegészítő tájékoztatásnak nevezett indítványkiegészítésében, részben megismételve korábbi érveit, arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítvány beadását követően, 2019. október 3-án a kft.-vel szembeni eljárásban a Kúria mint felülvizsgálati bíróság meghozta Kfv.I.35.249/2019/5. számú ítéletét, amellyel az alapügyben született jogerős ítéletnek, illetve az ezt megalapozó alperesi NAV-határozatnak a vállalkozásból kivont jövedelem kapcsán tett megállapításait hatályon kívül helyezte, és e körben az alperes NAV-ot új eljárás lefolytatására kötelezte; egyebekben a per fő tárgya tekintetében a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az indítványozó szerint ez olyan új körülmény, amely megerősíti korábbi érvelését, és még egyértelműbbé teszi a támadott bírósági döntések, elsősorban a Kúria támadott végzése alaptörvény-ellenességét.
- [15] 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.
- [16] Az indítványozó a jogerős ítélet kapcsán az ítéletben megállapított tényállást, illetve a bizonyítékok felvételét és értékelését támadja, valamint a bírósági jogértelmezéssel és jogalkalmazással, végső soron az ítéleti indokolással és az azon alapuló rendelkező résszel kapcsolatos egyet nem értését fejezi ki, nagyrészt a már a kereseti kérelmében, illetve a felülvizsgálati kérelmében is kifejtett indokok alapján. A panasz e vonatkozásban érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz; az indítvány a közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés 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 kérdéstről volna szó, így a panasz a jogerős ítélet vonatkozásában, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével összefüggésben nem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek.
- [17] A kúriai végzés kapcsán az indítványozó a jogorvoslathoz való jogot a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben támadja azon az alapon, hogy a felülvizsgálat érdemi jogorvoslati lehetőséget nem tartalmazott, ezért sérült a felperes indítványozó jogorvoslathoz való joga. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban e jog – a jogorvoslati tényleges lehetőségének biztosítása körében – azt a követelményt tartalmazza, hogy a jogorvoslati kérelmet egy másik szerv, vagy ugyanazon szerv magasabb szintű fóruma elbírálja. Ez az adóhatósági határozat vonatkozásában a közigazgatási és munkaügyi bíróság érdemi ítéletével megvalósult; a többszintű jogorvoslati rendszer azonban nem következik sem önmagában a jogorvoslathoz való Alaptörvényben biztosított jogból, sem azzal összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból. A kúriai felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat vonatkozásában pedig maga az indítványozó is azt írja alkotmányjogi panaszában, hogy „a felülvizsgálat – bár eljárásjogi értelemben jogorvoslatnak minősül – mégsem hozható érdemi alkotmányossági összefüggésbe az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joggal. A jogalkotó döntésén múlik ugyanis, hogy intézményesít-e ilyen rendkívüli jogorvoslatot vagy sem, és nagyfokú szabadsággal rendelkezik e jogorvoslat terjedelmét, feltételeit illetően is.”
- [18] Ennek okán a felülvizsgálat kapcsán a Kúria azon döntése, mely – a Kp. 118. § (1) bekezdése alapján – a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő peres féltől várja el, hogy a kérelem befogadhatóságát az ott taxatív felsorolt valamely okra hivatkozva maga indokolja, és e jogszabályhelyet úgy értelmezi, miszerint a befogadás feltétele – a formai okokból történő visszautasíthatóságon túl – az ilyen okok kérelmező általi, tartalmi jellegű bizonyítása, nem vet fel alkotmányossági problémát. Az indítvány ezért e vonatkozásban sem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó, így a panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével összefüggésben a kúriai végzés vonatkozásában sem felel meg az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek.
- [19] Az Alkotmánybíróság a 2019. december 6-án benyújtott „kiegészítő tájékoztatás” kapcsán kiemeli továbbá, hogy az alapügyben hozott jogerős bírósági döntés hatályon kívül helyezése olyan új tény, körülmény, melynek értékelése mindenekelőtt a rendes bíróságok által lehetséges; erre szolgál a perújítási eljárás. A Kp. 122. §-a alapján közigazgatási perben a jogerős ítélettel és az eljárást befejező érdemi határozattal szemben perújításnak a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Pp.) meghatározott okokból

van helye; a Pp. 393. § a) pontja értelmében „a jogerős ítélet és az ítélet hatályával rendelkező határozatok ellen perújításnak van helye, ha a fél olyan tényre vagy bizonyítékra, illetve olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el, feltéve, hogy az – elbírálása esetén – rá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna”. Ennek alapján pusztán az alapügyben született jogerős közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet (és az alperesi határozat) egyes megállapításainak Kúria általi hatályon kívül helyezése (és a per fő tárgya tekintetében az alapügyben született jogerős ítélet hatályában fenntartása) szintén nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó; a rendes bíróságok által is elbíráltató, azok hatáskörébe tartozó kérdések nem minősülnek alkotmányos relevanciával rendelkező kérdésnek.

[20] Összességében a tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése (beleértve az anyagi jogi normákon túl az eljárásjogi normákat is) 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 panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}

[21] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.803/2018/17. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kvf.35.313/2019/2-I. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1387/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3024/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.20.746/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Budapesti Közlekedési Zrt.) jogi képviselője (dr. Misefay Tibor ügyvéd) útján 2019. szeptember 12-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.746/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó alperesként vett részt a felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló kártérítési perben, melyben elvesztett. A per felperese, egy kft. 2.820.541 Ft tőke és ennek kamatai megfizetésére kérte marasztalni a későbbi indítványozót, mivel véleménye szerint egy, az alperes által kiírt közbeszerzési eljárás során az jogszerűtlenül nyilvánította érvénytelenné a felperes ajánlatát. Az elsőfokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság 15.G.303.080/2017/13. számú közbenső ítéletével megállapította, hogy az alperes a felperesnek kárt okozott azzal, hogy az általa közzétett ajánlati felhívásra a felperes által benyújtott ajánlatot érvénytelenné nyilvánította. Az alperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 4.Gf.75.684/2018/4-I. számú jogerős közbenső ítéletével azzal a pontosítással hagyta helyben az elsőfokú ítéletet, hogy az alperesnek a felperes felé a kártérítési felelőssége fennáll.
- [3] 3. Az alperes ezt követően felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához; a Kúria azonban azt Pfv.V.20.746/2019/2. számú végzésével hivatalból elutasította. A végzés indokolásában megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. § (2) bekezdése szerint nincs helye felülvizsgálatnak olyan vagyoni jogi ügyekben, amelyekben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték a hárommillió forintot nem haladja meg; ez az értékhatártól függő kizárás ugyanakkor nem vonatkozik (egyebek mellett) a megállapításra irányuló ügyekre. Mivel a Kúria szerint a felülvizsgálati kérelemben támadott jogerős bírósági döntés alapjául szolgáló per vagyoni jogi, azaz anyagi vonatkozású ügynek minősül, vagyis a jogvita tárgyát kizárólag pénzkövetelés megfizetése iránti igény képezi, ezért ebben az ügyben a hárommillió forintos értékhatár érvényesül, így a felülvizsgálati kérelem érdemi vizsgálata (a jelen perbeli követelés értékére tekintettel) a törvény erejénél fogva kizárt.
- [4] 4. A Kúria végzésével szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve, mivel az szerinte ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [5] 5. Az indítványozó szerint a jogerős ítélet ténylegesen megállapításra irányult, ezért az értékhatártól függő kizárás, a Kúria indokolásával ellentétben, nem vonatkozik a jogerős közbenső ítéletre. Annak ellenére tehát, hogy főszabályként a hárommillió forint alatti vagyoni jogi ügyek felülvizsgálata kizárt, jelen ügyben a Kúriának a felülvizsgálati kérelmet érdemben el kellett volna bírálnia, mivel az az indítványozó értelmezésében nem vagyoni jogi (kártérítési), hanem megállapítási per volt, melyben értékhatárról még nem lehet beszélni; az értékhatár kizárólag olyan jogerős ítéleteknél alkalmazható, amely ítéletekkel lezárt perekben a perérték is véglegesen és jogerősen megállapításra kerül. A felülvizsgálati kérelemmel támadott törvényszéki ítélet esetében azonban az indítványozó szerint ilyenről nincs szó, ugyanis jelen ügyben csak a jogalap tekintetében van, a perérték tekintetében – mely a későbbiekben akár növekedhet is, és átlépheti a hárommillió forintos határt – ellenben még nincs jogerős ítélet.

- [6] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Abtv. 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] A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az elvi kérdés az volt, hogy ha a kereseti követelés marasztalásra irányul, de az első- és a másodfokú bíróság közbenső ítélettel csak a jogalap fennállásáról dönt, akkor ez az eredetileg marasztalásra irányuló pert átváltoztatja-e megállapítási perré. Az e kérdésben való döntés jogértelmezési kérdésben való döntés, melynek vizsgálatára – alaptörvény-ellenesség hiányában – az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. A jogértelmezés a rendes bíróságok, a jogegység biztosítása pedig kifejezetten a Kúria feladata; az Alkotmánybíróság pusztán a bírósági jogértelmezés helyességének kérdésében nem foglalhat állást. 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]}
- [8] 5. Mivel tehát a jogértelmezési kérdésben való döntés önmagában nem sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, és más, anyagi jogi alkotmányellenesség sem merült fel, az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.20.746/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1454/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3025/2020. (II. 10.) 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 15.Bv.80/2018/29. számú végzése és a Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.562/2019/2. 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. Kollár Andor ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. 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 jogi képviselője útján, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményei miatt 2017. május 15. napján, a 2015. november 25. és 2017. május 15. közötti időszak tekintetében.
- [3] Kérelmét korábban az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJE) is benyújtotta 2016. december 21-i dátummal, amelyet nyilvántartásba vettek.
- [4] Az indítványozó a kérelmében jellemzően az előírt léttér hiányára, ehhez kapcsolódó kínzás, kegyetlen, valamint embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülményekre hivatkozott a megjelölt időszakokkal kapcsolatosan.
- [5] Az első fokon eljáró Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, hivatkozva arra, hogy az elítélt, illetve a jogi képviselője sem nyújtott be a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 144/B. § szerinti panaszt a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez, amely a kártalanítási kérelem benyújtásának előfeltétele, azt megelőzően vagy azzal egyidejűleg.
- [6] 1.2. A kérelmező és védője fellebbezéssel élt a végzés ellen, amelyben kérték az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezését és a bíróság érdemi vizsgálatra való kötelezését. Kifejtették, hogy az EJE-hez benyújtott kérelemre való tekintettel a kártalanítási kérelmük a Bv. tv. 436. § (10) bekezdés *b*) pontjában írtaknak minden szempontból megfelelt, ezért figyelemmel a Bv. tv. 436. § (11) bekezdésére, a kártalanítás érvényesítéséhez nem szükséges a Bv. tv. 144/B. § szerinti panasz benyújtása.
- [7] 1.3. A másodfokon eljáró Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.562/2019/2. számú végzésében a fellebbezést alaptalannak tartotta, és az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. Egyetértett a döntés indokolásával, miszerint az elítélt fogvatartott nem terjesztett elő Bv. tv. 144/B. § szerinti panaszt a kártalanítási kérelmét megelőzően, sem azzal egyidejűleg, így hiányzik a Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdésében foglalt törvényi feltétel, ami előírja, hogy a kártalanítási kérelem előfeltétele az említett panasz benyújtása.
- [8] A 2017. január 1. napját követően is folyamatos fogvatartásban lévő elítéltek szempontjából nem 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 (a továbbiakban: Mód. tv.) által bevezetett átmeneti rendelkezéseket kell alkalmazni [Bv. tv. 436. § (10)–(11) bekezdés], hanem – a fogvatartás és sértő körülmények szakadatlan megléte miatt – a Bv. tv. 10/A. §-ában foglalt általános szabályok az irányadóak.
- [9] Kitért az eljáró bíróság arra is, hogy az indítványozó a kérelem benyújtása után is folyamatos szabadságvesztést töltött, amely időszakban lehetősége lett volna, hogy sérelmével kapcsolatosan panasszal éljen. A sérelmezett időszakot – amiatt, hogy a fogvatartás és sértő körülmények szakadatlan megléte fennállt – nem lehet

kettébontani 2016. december 31. előtti és 2017. január 1. utáni időszakra, és az EJEB kérelemre való tekintettel a korábbi részt külön vizsgálni.

- [10] Mindezekre tekintettel utasították el érdemi vizsgálat nélkül a kérelmet, ugyanis a Bv. tv. 144/B. §-ban foglalt panaszt a kérelmezőnek be kellett volna nyújtania a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához a kártalanítási kérelmet megelőzően vagy azzal egyidejűleg.
- [11] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 15.Bv.1580/2018/29. számú végzése, és a Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság 5.Bpkf.562/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert véleménye szerint azok sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, III. cikk (1) bekezdését, a IV. cikk (4) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (1) bekezdését.
- [12] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejtette, hogy a Mód. tv. által bevezetett rendelkezések értelmezése során az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták a törvény és a jogalkotó célját, ezáltal nincs összhang az Alaptörvény és a támadott végzések között.
- [13] Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának, valamint a IV. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptalan vagy törvénytörő módon történő szabadságkorlátozás esetére járó kártalanításhoz való jog megsértését abban látta, hogy a Magyar Állam számára nem biztosította megfelelően az emberhez méltó fogvatartási körülményeket, majd ezután az utólagos kompenzációhoz való jogosultságát sem a sérelmezett időszak tekintetében.
- [14] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az indítványozó utal az Alkotmánybíróság gyakorlatára, miszerint azt csak az egész eljárásra figyelemmel lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].
- [15] Ezen bekezdés sérelmével kapcsolatban az indítványozó szintén kifejtette, hogy a bíróságok téves jogértelmezése a több hónapon át tartó alapvető jogi sérelmek figyelmen kívül hagyásával megfosztotta őt az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésben foglalt kártalanításhoz való jogától. Előadta, hogy önmagában a bírói út formális igénybevétele nem jelenti azt, hogy az eljárási garanciák teljesülnek. Az eljáró bíróságok döntéseinek meghozatala során ezek az immanens biztosítékok viszont nem érvényesültek.
- [16] Emellett álláspontja szerint nem érvényesült megfelelően a bírói jogvédelem sem, ami az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik.
- [17] Érvelésében előadta, hogy az eljáró bíróságok olyan feltételt követeltek meg, amelyet a törvény nem tartalmazott, tehát „jogot alkotott”, a jogból kötelezettséget formált figyelmen kívül hagyva ezzel a törvény célját és a jogalkotó akaratát, aránytalan hátrányba hozva a fogvatartottakat, különös tekintettel azokra, akik kártalanításra lennének jogosultak. Mindezek fényében hivatkozott az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvének és a 25. cikk (1) bekezdésében foglalt, a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenysége ellátásának sérelmére.
- [18] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [19] 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.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, IV. cikk (4) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében – 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.
- [21] Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elve nem biztosít az indítványozónak alanyi alkotmányos jogokat, ezért arra alkotmányjogi panaszban hivatkozni alappal nem lehet.
- [22] Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésével összefüggő kérelem vonatkozásában megállapítható, hogy ezen rendelkezés sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának – mivel számára közvetlen, az Alaptörvényből származó jogosultságot nem biztosít –, ezért kérelme e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglaltaknak.

- [23] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, IV. cikk (4) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket kimeríti-e.
- [24] Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben – elítéltként – kártalanítás megállapítása iránti kérelme alapján indult eljárásban vett részt. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott ítélettel szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [25] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [26] Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Ebből következően az Alkotmánybíróság tartózkodik attól is, hogy törvényértelmezési és dogmatikai, szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [68]} mindaddig, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy – figyelembe véve az eljáró bíróságok végzésében kifejtett, folyamatos fogvatartás tényével kapcsolatos indokolását – az indítványozó panasa a sérelmezett döntéssel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, tehát nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [28] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1260/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3026/2020. (II. 10.) 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 7.Bv.1563/2017/16. számú végzése és a Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.594/2019/2. 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. Kollár Andor ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következő volt: az indítványozó fogvatartottként kártalanítási kérelmet terjesztett elő jogi képviselője útján, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményei miatt 2017. május 15. napján, 2015. június 8. és 2017. május 15. közötti időszak tekintetében.
- [3] Kérelmét korábban az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) is benyújtotta 2016. június 7-i dátummal, amelyet nyilvántartásba vettek.
- [4] Az indítványozó a kérelmében jellemzően az előírt élettér hiányára, ehhez kapcsolódó kínzás, kegyetlen, valamint embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülményekre hivatkozott a megjelölt időszakokkal kapcsolatosan.
- [5] Az első fokon eljáró Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, hivatkozva arra, hogy az elítélt, illetve a jogi képviselője sem nyújtott be a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 144/B. § szerinti panaszt a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez, amely a kártalanítási kérelem benyújtásának előfeltétele, azt megelőzően vagy azzal egyidejűleg.
- [6] 1.2. A kérelmező és védője fellebbezéssel élt a végzés ellen, amelyben kérték az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezését és a bíróság érdemi vizsgálatra való kötelezését. Kifejtették, hogy az EJEB-hez benyújtott kérelemre való tekintettel a kártalanítási kérelmük a Bv. tv. 436. § (10) bekezdés *b*) pontjában írtaknak minden szempontból megfelelt, ezért figyelemmel a Bv. tv. 436. § (11) bekezdésére, a kártalanítás érvényesítéséhez nem szükséges a Bv. tv. 144/B. § szerinti panasz benyújtása.
- [7] 1.3. A másodfokon eljáró Szegedi Törvényszék 5.Bpkf.594/2019/2. számú végzésében a fellebbezést alaptalannak tartotta, és az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. Egyetértett a döntés indokolásával, miszerint az elítélt fogvatartott nem terjesztett elő Bv. tv. 144/B. § szerinti panaszt a kártalanítási kérelmét megelőzően, sem azzal egyidejűleg, így hiányzik a Bv. tv. 10/A. § (6) bekezdésében foglalt törvényi feltétel, ami előírja, hogy a kártalanítási kérelem előfeltétele az említett panasz benyújtása.
- [8] A 2017. január 1. napját követően is folyamatos fogvatartásban lévő elítéltek szempontjából nem 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 (a továbbiakban: Mód. tv.) által bevezetett átmeneti rendelkezéseket kell alkalmazni [Bv. tv. 436. § (10)–(11) bekezdés], hanem – a fogvatartás és sértő körülmények szakadatlan megléte miatt – a Bv. tv. 10/A. §-ában foglalt általános szabályok az irányadóak.
- [9] Kitért az eljáró bíróság arra is, hogy az indítványozó a kérelem benyújtása után még több mint 2 évet tartózkodott büntetés-végrehajtási intézetben, amely időszakban lehetősége lett volna, hogy sérelmével kapcsolatosan panasszal éljen.

- [10] Mindezekre tekintettel utasították el érdemi vizsgálat nélkül a kérelmet, ugyanis a Bv. tv. 144/B. §-ban foglalt panaszt a kérelmezőnek be kellett volna nyújtania a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához a kártalanítási kérelmet megelőzően vagy azzal egyidejűleg.
- [11] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 7.Bv.1563/2017/16. számú végzése, és a Szegedi Törvényszék mint másodfokú bíróság 5.Bpkf.594/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert véleménye szerint azok sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, III. cikk (1) bekezdését, a IV. cikk (4) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 25. cikk (1) bekezdését.
- [12] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó kifejtette, hogy a Mód. tv. által bevezetett rendelkezések értelmezése során az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták a törvény és a jogalkotó célját, ezáltal nincs összhang az Alaptörvény és a támadott végzések között.
- [13] Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának, valamint a IV. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptalan vagy törvénysértő módon történő szabadságkorlátozás esetére járó kártalanításhoz való jog megsértését abban látta, hogy a Magyar Állam számára nem biztosította megfelelően az emberhez méltó fogvatartási körülményeket, majd ezután az utólagos kompenzációhoz való jogosultságát sem a sérelmezett időszak tekintetében.
- [14] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az indítványozó utal az Alkotmánybíróság gyakorlatára, miszerint azt csak az egész eljárásra figyelemmel lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].
- [15] Ezen bekezdés sérelmével kapcsolatban az indítványozó szintén kifejtette, hogy a bíróságok téves jogértelmezése a több hónapon át tartó alapvető jogi sérelmek figyelmen kívül hagyásával megfosztotta őt az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésben foglalt kártalanításhoz való jogától. Előadta, hogy önmagában a bírói út formális igénybevételének lehetősége nem jelenti azt, hogy az eljárási garanciák teljesülnek. Az eljáró bíróságok döntéseinek meghozatala során ezek az immanens biztosítékok viszont nem érvényesültek.
- [16] Emellett álláspontja szerint nem érvényesült megfelelően a bírói jogvédelem sem, ami az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik.
- [17] Érvelésében előadta, hogy az eljáró bíróságok olyan feltételt követeltek meg, amelyet a törvény nem tartalmazott, tehát „jogot alkotott”, a jogból kötelezettséget formált figyelmen kívül hagyva ezzel a törvény célját és a jogalkotó akaratát, aránytalan hátrányba hozva a fogvatartottakat, különös tekintettel azokra, akik kártalanításra lennének jogosultak. Mindezek fényében hivatkozott az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvének és a 25. cikk (1) bekezdésében foglalt, a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenysége ellátásának sérelmére.
- [18] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [19] 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.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, IV. cikk (4) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében – 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.
- [21] Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elve nem biztosít az indítványozónak alanyi alkotmányos jogokat, ezért arra alkotmányjogi panaszban hivatkozni alappal nem lehet.
- [22] Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésével összefüggő kérelem vonatkozásában megállapítható, hogy ezen rendelkezés sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának – mivel számára közvetlen, az Alaptörvényből származó jogosultságot nem biztosít –, ezért kérelme e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglaltaknak.

- [23] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, IV. cikk (4) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket kimeríti-e.
- [24] Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben – elítéltként – kártalanítás megállapítása iránti kérelme alapján indult eljárásban vett részt. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott ítélettel szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [25] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [26] Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Ebből következően az Alkotmánybíróság tartózkodik attól is, hogy törvényértelmezési és dogmatikai, szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [68]} mindaddig, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy – figyelembe véve az eljáró bíróságok végzésében kifejtett, folyamatos fogvatartás tényével kapcsolatos indokolását – az indítványozó panasa a sérelmezett döntéssel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, tehát nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [28] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1190/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3027/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 7. § g) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Köf.5007/2018/4. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.I.35.682/2018/4. számú ítélete, és a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.110/2018/4/II. 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.) 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján 2019. május 3-án alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte, hogy Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35.682/2018/4. számú ítéletének, a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5007/2018/4. számú határozatának és a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság mint elsőfokú bíróság 4.K.27.110/2018/4/II. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. §-ának megfelelően az(oka)t semmisítse meg. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Htv.) 7. § g) pontjának az alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.
- [2] 1.1. Az indítványozó tulajdona egy „kivett szemétkerakó telep” nyilvántartású 1575 m² területű ingatlan. Az indítványra okot adó ügyben a jegyző a 2012–2016-os adóévekre 2017. január 9-én telekadót állapított meg (2012-re 204.750, a többi évre évenként 244.125 forint összegben, az A/8.806-6/2016. számú határozatában). Az indítványozó fellebbezésére a megyei kormányhivatal a jegyző határozatát helybenhagyta (SOB/2/359-2/2017.).
- [3] Az indítványozó keresetére a közigazgatási és munkaügyi bíróság járt el. Eljárása felfüggesztése mellett indítványozta a Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának a telekadóról szóló 78/2008. (XII. 15.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 3. §-a jogszabály-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, az indítványt a Kúria elutasította (Köf.5007/2018/4.).
- [4] A Kúria megállapította, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5009/2015/8. számú határozatával az Ör. 2013. január 1-jével hatályos 3. és 4. §-ának törvényességét már vizsgálta. A 3. § törvényellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította, míg a 4. § törvényellenességének megállapítására irányuló indítvány tekintetében az eljárást megszüntette. A döntés szerint a telekadó kötelezettséget megállapító Ör. nem ütközik a Htv. 6. § c) pontjába, az önkormányzat a rendelet megalkotásakor mérlegelte a törvényben foglalt valamennyi szempontot. A konkrét ügyben vizsgált szempontokat rögzítve akkor megállapította, hogy az önkormányzat illetékességi területén 1991-től folyamatosan kivetett telekadó kötelezettség ismeretében, abban az egyedi ügyben az adózói hivatkozás nem eredményezte az önkormányzati rendeletben mint jogszabályban megállapított adómérték törvényellenességét.
- [5] Az újabb bírói indítvány elutasításakor a Kúria rögzítette, hogy az indítványozó bíró a Htv. 6. § c) pontja 2016. december 31-ig hatályos szövege szerinti feltételrendszer sérelmét állítja, ezek közül is különösen az adóalanyok teherviselő képességéhez való igazodás hiányát hangsúlyozza. A Htv. 6. § c) pontjának 2017. január 1-től hatályos szövege azonban e feltételt már nem tartalmazza. 2017. január 1-től ugyanakkor hatályban van a Htv. ekkortól alkalmazandóan beiktatott 7. § g) pontja is, amely az önkormányzat mozgásterét a megállapítás terén

már kiegészítőlegesen másképp értelmezi, mint a korábban hatályos Htv. 6. § c) pontja. Eszerint „[a]z önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az [...] hogy az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének”. Az indítványból éppen az adóalanyok széles körét érintően a teherviselő képesség a korábbihoz képest új fordulatának értelmezése hiányzik, és e tekintetben az indítvány által hivatkozott korábbi ítélkezési gyakorlat alkalmazhatósága is tételes értékelésre szorul. A Kúria úgy ítéli meg, hogy az indítvány alapján a 2017. január 1-től hatályos Htv. 6. § c) pont sérelme nem állapítható meg. Ugyanakkor nem látott lehetőséget a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 143. § (3) bekezdése alapján a Htv. 7. § g) pontja szempontjából történő vizsgálatra.

- [6] A közigazgatási és munkaügyi bíróság ezt követően a telekadó kötelezettséget törölte (4.K.27.110/2018/4/II.), és megállapította, hogy az ingatlan nem tartozik a telekadó hatálya alá, beépítésre nem szánt övezeti besorolású, beépíthetetlen jellegű.
- [7] A kormányhivatal felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, a Kúria a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletét (a támadott részében) hatályon kívül helyezte és az indítványozó keresetét elutasította; megállapította, hogy „az elsőfokú bíróság tévesen jutott arra következtetésre, hogy az Ingatlan a KÉSZ-ben [Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Kaposvár Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének Megállapításáról szóló 70/2005. (XII. 5.) önkormányzati rendelet] meghatározott övezeti besorolásokra tekintettel nem tartozott a telekadó tárgyi hatálya alá”. A döntés elvi tartalma szerint „[a] földterület a beépíthetlensége okán a telekadó tárgyi hatálya alól kizárólag fizikai körülmények alapján kerülhet ki, jogi korlátozás alapján nem. A Htv. 19. § c) pontja szerinti adómentesség az Étv.-ben [az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény] szabályozott építési tilalom esetén érvényesíthető, más jogszabály által meghatározott korlátozás miatt nem.”
- [8] A jogvita lényege egyrészt az volt, hogy a telek a telekadó hatálya alá tartozik-e (Htv. 17. § és 52. § 16. pont), másrészt, hogy az önkormányzat telekadó rendelete megfelel-e a Htv.-nek.
- [9] 1.2. Az indítványozó szerint mindhárom bírói döntés a „tulajdonában álló ingatlant érintő, szankció méretű telekadó kiszabását érintik, amelyek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság, jogbiztonság), XXVIII. cikk (1) bekezdését (tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog), XXVIII. cikk (7) bekezdését (jogorvoslathoz való jog), XXX. cikk (1) bekezdését (arányos közteherviseléshez való jog), 25. cikk (3) bekezdését (a Kúria biztosítja a jogalkalmazás egységét), 28. cikkét (a bíróság a jogszabályt azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi)”. Kifogásolta, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Htv. 7. § g) pontjára kiterjedően nem vizsgálta meg az egyedi ügyet az arányos közteherviselést érintő körben, a bírósági indítványt elutasította. A panasz lényege szerint „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmével keletkezett az elsőfokú bíróság ítélete azáltal, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa elutasította a bírósági indítványt és nem vette figyelembe az érintett időszakokra vonatkozóan hatályban lévő jogszabályi rendelkezést, és visszamenőlegesen alkalmazta a 2017. január 1. napjától hatályos Htv. 6. § c) rendelkezést. A jogszabály változására már a folyamatban lévő eljárás során került sor. Nem került megállapításra a telekadó mértékének eltúlzó, szankciójellege, valamint az egyedi ügyben való vizsgálatra és alkalmazhatóságra, a hivatkozott Köf.5038/2015. szám, és a Köf.5018/2016/4. szám alatti döntések ellenére. [...] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét idézte elő, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárásban más jogértelmezésre jutott, mint az elsőfokú bíróság, de jogszabálysértést nem állapított meg. Az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezése sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogot. A tisztességes eljáráshoz való jog eleme, hogy a törvényeket a bíróságnak be kell tartani, és a józan ésszel összhangban kell értelmezni. A Kúria a hatályon kívül helyezéssel megalkotta az alaptörvény-ellenes ítéletet az arányos közteherviselés sérelmére.”
- [10] Az alkotmányjogi panasz hivatkozik a jogorvoslathoz való jog sérelmére is. „A Kúria a jogorvoslati eljárás eredményként Alaptörvény ellenes ítélet hozott, figyelmen kívül hagyva a felülvizsgálati ellenkérelemben előadottakat, beleértve az Alaptörvény XXX. cikkének sérelmét.”
- [11] A panasz részletesen foglalkozik azzal, hogy az önkormányzat nem tett eleget a Htv. 2016. december 31-ig hatályos 6. § c) pontjának, sem pedig a 2017. január 1-jétől hatályos 7. § g) pontjának, mert a kivetett telekadó a vagyontárgy értékének (354.375 forint) a 20%-át meghaladja, pontosan 69%-a az évi telekadó. Az arányos közteherviseléshez való jog sérelme megállapítható az önkormányzati adóhatóság döntésétől a Kúria ítéletéig. Utal arra, hogy a 758/B/2010. AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak csak akkor van lehetősége arra, hogy a törvényi adómaximumot meg nem haladó telekadó mértékét alkotmányellenesnek minősítse,

ha egyértelműen, minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy az önkormányzat nem tett eleget a Htv. 6. § c) pontjából, illetve közvetlenül az Alaptörvény XXX. cikkéből fakadó mérlegelési kötelezettségének. A panasz szerint sérti az Alaptörvény XXX. cikkét a Kúria ítélete abból a megközelítésből is, hogy döntés elvi tartamában rögzíti, hogy „a földterület a beépíthetlensége okán a telekadó tárgyi hatálya alól kizárólag fizikai körülmények alapján kerülhet ki, jogi korlátozás alapján nem. Az indítványozó szerint a tárgybeli ingatlan nem hasznosítható, az ingatlanon épület nem helyezhető el, a terület nem osztható meg, semmilyen beépítés nem lehetséges.”

- [12] Az indítványozó azzal is érvel, hogy a Htv. 2017. január 1. napjától hatályban lévő 7. § g) pontka szerint az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének. Az adóalanyok széles körét érintő teherviselő képesség elvárása egyenlőtlen helyzetbe hozza az adóalanyokat. Az érintett önkormányzat az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben rögzített részrehajlás nélküli, tisztességes eljárást semmilyen módon nem valósította meg.
- [13] Az indítvány szerint a Htv. 2017. január 1. napjától hatályban lévő 7. § g) pontja sérti a törvény előtti egyenlőség követelményét. A jogszabályi rendelkezés különbséget tesz az „egyedi adóalany” és az „adóalanyok széles köre” között. A megkülönböztetés jelen esetben a tulajdonjogra vonatkozik, mely alaptörvényben – a XIII. cikk (1) bekezdésében – biztosított alapjog. A különbségtétel alapján mint „kivett szemétkerakó telep” megnevezésű, építési és hasznosítási tilalom alatt álló ingatlan tulajdonosa, nincs lehetőség adóalanyok széles körének vizsgálatára. Ezért az Alaptörvényben biztosított törvény előtti egyenlőség, megkülönböztetés tilalma a tulajdonjogot érintően sérül. A 2017. január 1. napjától hatályban lévő 7. § g) pont szerinti „adóalanyok széles körét érintő” kifejezés jelen esetben sérti az Alaptörvény XXX. cikkét.
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [15] 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.
- [16] A panasz két kúriai döntést, egy közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést, valamint egy adótörvényt támad. Ezeknek a befogadását külön-külön kell megítélni.
- [17] 2.1. A Htv. támadott rendelkezését illetően az lehet megállapítani, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
- [18] A Htv. a helyi adók központi feltételeit meghatározó törvény, vagyis a hatáskör-korlátozás alá tartozik. Az alkotmányjogi panasz ugyanakkor nem tartalmaz érvelést arról, hogy a Htv. az Alaptörvény 37. § (4) bekezdésében szereplő alapvető jogokkal lenne ellentétes. Ezért a Htv. 7. § g) pontja elleni panaszt az Alkotmánybíróság visszautasította.

- [19] 2.2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Köf.5007/2018/4. számú határozatát támadó panaszt is visszautasította. Az Alkotmánybíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsa döntését törvényességi szempontból, az önkormányzati rendeletalkotás tekintetében nem vizsgálhatja felül [lásd például: 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [9]; 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, Indokolás [7]]. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre összevetni a Htv. és az Ör. szabályait abból a szempontból, hogy az Ör. az adóalanyok Htv. szerinti teherviselő képességéhez igazodóan határozza-e meg az adó mértékét.
- [20] Az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdései szerint határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsődlegesen az Ör. Htv.-be ütközését állította – mivel álláspontja szerint az figyelmen kívül hagyja a Htv. szerinti kötelező mérlegelés követelményét – és az indítványában megjelölt alaptörvényi rendelkezéseket csak erre vetítve hivatkozta. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján egy önkormányzati rendelet törvényességéről és megsemmisítéséről a Kúria jogosult dönteni. Tekintettel arra, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában elsősorban az Ör. Htv.-be ütközését állította, és a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések tekintetében nem adott elő érdemi, alkotmányjogilag releváns érvelést, az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét érdemben nem vizsgálhatta.
- [21] 2.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a két ítélet elleni alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg; az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [22] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keretében – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [23] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [24] 3.1. Bár az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapítottnan terjesztette elő a bíróság és a Kúria alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály-értelmezését tartalmazó döntéseit támadó panaszát, az indítvány valójában a jogalkalmazók jogszabály-értelmezésére vonatkozó cáfolatról szól; a Htv. és az Ör. egyes rendelkezéseinek a közigazgatási és munkaügyi bíróság valamint a Kúria általi értelmezését, a Htv. és az Ör. összhangját vitatja. Lényegében azt állítja, hogy a konkrét esetben az Ör. alapján kivetett telekadó a telek forgalmi értékéhez viszonyítva eltűnt, ami nem felel meg a Htv. előírásainak.
- [25] Azt is meg lehet állapítani, hogy az indítvány szóhasználata szerinti arányos közteherviselés sérelme körében a panasz az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírósági határozatokra hivatkozik: 758/B/2010. AB határozat, 1531/B/1991. AB határozat, 263/H/1994. AB határozat. E döntések még az előző Alkotmány közteherviselésről szóló azon szabályát értelmezték, amely szerint mindenki „köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” Ezzel szemben az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése már nem a kötelezettek jövedelmi, vagyoni viszonyaival való közvetlen kapcsolatra helyezi a hangsúlyt, hanem a teherbíró képességre. Az Alaptörvény szerint a „teherbíró képességének” megfelelően járul hozzá mindenki a közös szükségletek fedezéséhez. A panaszban nincs érvelés azzal kapcsolatban, hogy az említett AB-határozatokban megjelent értelmezést az elvonás arányosságáról az Alkotmánybíróság megerősítette volna 2012. január 1-je után. A panaszban nincs érvelés azzal kapcsolatban sem, hogy akár az Ör., akár a Htv. vagy a bírói döntésekben megjelent, értelmezett tartalmuk a személyek „teherbíró képességének” nem megfelelő adóhoz vezetnének. Önmagában erre abból az indítványozói érvelésből sem lehet következtetni, hogy valamely adóteher hogyan viszonyul az adótárgy forgalmi értékéhez.

- [26] A bíróság kezdeményezésére indult újabb eljárásban a Kúria Önkormányzati Tanácsa másodszor vizsgálta az Ör. 2013. január 1-jével hatályos 3. és 4. §-ának törvényességét. Utalt arra, hogy nincs helye az önkormányzati rendelet újabb vizsgálatának, ha az indítvány a Kúria által érdemben már elbírált önkormányzati rendelet vagy önkormányzati rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó ugyanarra a más jogszabályba ütközésre hivatkozva kéri a törvényellenesség megállapítását. A Kúria megállapította, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5009/2015/8. számú határozatával az Ör. 2013. január 1-jével hatályos 3. és 4. §-ának törvényességét már vizsgálta. A 3. § törvényellenességének megállapítására irányuló bírói indítványt elutasította, míg a 4. § törvényellenességének megállapítására irányuló indítvány tekintetében az eljárást megszüntette. A döntés szerint a telekadó kötelezettséget megállapító Ör. nem ütközik a Htv. 6. § c) pontjába, az önkormányzat megalkotásakor mérlegelte az abban foglalt valamennyi szempontot. A konkrét ügyben vizsgált szempontokat rögzítve akkor megállapította, hogy az önkormányzat illetékességi területén 1991-től folyamatosan kivetett telekadó kötelezettség ismeretében, abban az egyedi ügyben az adózói hivatkozás nem eredményezte az önkormányzati rendeletben mint jogszabályban megállapított adómérték törvényellenességét.
- [27] A Kúria Önkormányzati Tanácsa határozata után, a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítélete felülvizsgálatakor a Kúriának már nem az adómérték törvényességéről volt lehetősége és kötelessége dönten, hanem – a felülvizsgálati kérelem keretei között, „mivel az adómérték aránytalanságához, és az építési tilalommal kapcsolatos mentességi okhoz kapcsolódó rendelkezések tekintetében felülvizsgálati kérelem, illetve csatlakozó felülvizsgálati kérelem nem érkezett” – arról a jogkérdésről kellett határoznia, hogy „az elsőfokú bíróság helytállóan állapította-e meg, hogy az Ingatlan a KÉSZ-ben foglaltakra tekintettel nem tartozott a telekadó tárgyi hatálya alá”.
- [28] A Kúria a Htv. rendelkezéseinek jogalkalmazói értelmezésével, a konkrét ügy sajátosságaira tekintettel hozta meg döntését. A bizonyítás körébe tartozó kérdés az, hogy a földterület a beépíthetlensége okán a telekadó tárgyi hatálya alól a fizikai körülmények alapján kikerülhet-e. Figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően tartózkodik jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról való állásfoglalástól, az alkotmányjogi panaszban előadott érvek alapján kirívó jogértelmezési hiba vizsgálatának szükségességét sem találta megalapozottnak. Az a körülmény pedig, hogy a Kúria az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően alkalmazott jogi normákat, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem tekinthető alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem.
- [29] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat hangsúlyozza: önmagában a jogszabályok értelmezése, valamint a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához [lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. A jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában az Alkotmánybíróság a jogértelmezést nem vizsgálja felül.
- [30] 3.2. Az indítvány a Kúria ítéletével kapcsolatban arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, az Ör. és a Htv. értelmezésével az adóalanyok teherviselő képességének való megfelelést az alkotmányjogi panaszra okot adó konkrét eset tükrében; ehhez az indítvány összeveti a szóban forgó telek forgalmi értékét az adóalanyt terhelő adó összegével, és ebből azt a következtetést vonja le, hogy az „elsőfokú ítélet” hatályon kívül helyezésével az arányos közteherviselés sérelme fennáll.
- [31] Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során az eljáró bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik felhatalmazással [21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [24]; 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]].

[32] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bíróság és a Kúria ítélete elleni panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/799/2019.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3028/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 39. § (4) bekezdése, valamint a 2. mellékletének V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Tiszaújváros Város Önkormányzata, jogi képviselője: Mészáros Ügyvédi Iroda) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kstv.) 39. § (4) bekezdése, valamint a 2. számú melléklet V. Beszámítás, kiegészítés elnevezésű pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kstv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot, a II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jogot és a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jogot. Ezen felül az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének felhívásával a Kstv. közjogi érvénytelenségére is hivatkozott.
- [3] 1.2. Az ügy alapja, hogy a Kstv. bevezette az ún. szolidaritási hozzájárulást, melynek elvonása a települési önkormányzat számára folyósítandó támogatás havi összegéből a nettó finanszírozás keretében történik. A települési önkormányzatot a különböző jogcímenek megillető támogatás összegéig a számított bevételével (a 2015. évi iparűzési adóalap 0,55%-a) összefüggő támogatáscsökkentés terheli, illetve kiegészítő támogatás illeti meg. A támogatáscsökkentés és kiegészítés a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. A 32 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező települési önkormányzattól – Budapest Főváros Önkormányzatának kivételével – a támogatáscsökkentés beszámítás alapját meghaladó része (20%-tól 100%-ig terjedő mértékben) a nettó finanszírozás keretében elvonásra kerül szolidaritási hozzájárulás jogcímen.
- [4] 1.3. Az indítványozó elsősorban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja alkotmányjogi panaszában. Arra hivatkozik, hogy a több évtizedes szabályozással szakítva a támogatás vagy annak megvonása útján történő differenciálás helyett befizetési kötelezettséget ír elő az önkormányzatok számára az adóból származó bevételből, így a szolidaritási hozzájárulás nem más, mint az önkormányzat tulajdonának elvonása. Nézete szerint az elvonás veszélyezteti az önkormányzati feladatok ellátását, megállapítása olyan tényezők figyelmen kívül hagyásával történt, ami likviditási gondokat eredményezhet.
- [5] Az indítványozó szerint továbbá a Kstv. sérelmezett rendelkezései tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezések módosítására irányulnak, amelynek elfogadásához minősített többségre lett volna szükség. Úgy véli, hogy az egyszerű többséggel elfogadott módosítás Alaptörvénybe ütközik, és közjogi érvénytelenséget eredményez. Azzal, hogy a jogszabály nem közjogilag érvényes eljárási rendben lett meghozva, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elve is sérült.
- [6] Az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jog sérelmét – amelynek részterülete az önrendelkezéshez való jog – az okozza az indítványozó szerint, hogy az önkormányzatok a szolidaritási elvonás miatt nem dönthetnek szabadon bevételeik felhasználásáról. Kifejti, hogy az emberi méltóság egyes részterületei nem minden esetben kizárólag a természetes személyeket illethetik meg, valamint az önrendelkezési jog sérelmét visszavezeti a helyi lakosokra is.

- [7] Végül az indítványozó szerint a támadott rendelkezések az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség elvének sérelmét is okozzák azért, hogy Budapest Főváros Önkormányzatát nem kötelezik szolidaritási hozzájárulás fizetésére. Ezáltal a jogalkotó indokolatlanul különbséget tesz az egyes önkormányzatok között.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróság eljárására – annak ellenére, hogy az indítvány a központi költségvetésről szóló törvény ellen irányul – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése utolsó mondata alapján van lehetőség.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [11] 2.2. Az Alkotmánybíróság először saját hatáskörének a terjedelmét vizsgálta meg, ugyanis az indítvány érinti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozást, tekintettel arra, hogy az indítványozó a központi költségvetésről szóló törvény rendelkezéseit támadta. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll hatáskörében – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámmokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból levezetett önrendelkezési jogra, a XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jogra, a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára és a Kstv. megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megsértésére (közjogi érvénytelenségre) hivatkozott. Ezek közül az Alaptörvény XIII. cikkére és XV. cikkére alapított vizsgálat hatásköri korlátozás alá esik, a II. cikkre és a közjogi érvénytelenségre alapított vizsgálatnak viszont formálisan nincs akadálya.
- [13] 2.3. Matriális szempontból azonban rögzíti az Alkotmánybíróság, hogy nem igényel érdemi vizsgálatot annak tisztázása, hogy a jogi személynek nincs emberi méltósága, ezért annak sérelmére az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogi személy indítványozó nem hivatkozhat {3001/2013. (I. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az ember (a természetes személy) önrendelkezési jogának és cselekvési autonómiájának alapja az Alaptörvény II. cikke, míg a jogalanyisággal rendelkező szervezetek autonómiáját az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése biztosítja {25/2012. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [45]}. Ennélfogva ez az indítványelem nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt törvényi követelménynek, mivel nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állítja.
- [14] 2.4. A közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy az „alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelmére alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelme nélkül – közvetlenül nem.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]} Ebből az következik, hogy alkotmányjogi panasz esetén közjogi érvénytelenségre csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmének állítása mellett (azzal közvetlen összefüggésben), nem pedig ahelyett lehet hivatkozni, enélkül ugyanis nem lehet szó

személyes, közvetlen és aktuális érintettségéről {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ennek a körülménynek azért van kiemelt jelentősége, mert az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jog, az ugyanis a jogrendszer felépítésével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, nem pedig az államhatalommal szemben teremt alkotmányos garanciákat az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Ennélfogva alkotmányjogi panasz alapjául önmagában nem szolgálhat {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [15] 2.5. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a fent rögzítettek szerint valóban lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a korlátozás nélküli megsemmisítést. Erre minden olyan indítványozó támaszkodhat, akinek van jogsultsága közjogi érvénytelenségre hivatkozni (így például előzetes vagy utólagos normakontroll esetén). Azonban ez a szabály nem írhatja felül azt az alkotmányjogi panaszok esetére általánosan irányadó szabályt, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapozni. Ebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság ebben a körben is csak olyan esetekben tudja elfogadni a közjogi érvénytelenségre történő hivatkozást, amit más alkotmányjogi panaszok esetében is elfogadna.
- [16] 2.6. Az indítványozó a közjogi érvénytelenség mellett hivatkozott az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogra és a XV. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmára is. A fentiek értelmében az Alkotmánybíróság akkor tartja befogadásra alkalmasnak ezt a petitumot, ha az indítványozó a közjogi érvénytelenségre az Alaptörvényben biztosított joggal közvetlen összefüggésben hivatkozik.
- [17] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. és a XV. cikkének sérelmére, valamint a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. Ennek következtében a közjogi érvénytelenségre nem Alaptörvényben biztosított jog sérelme mellett, hanem ahelyett hivatkozott {hasonlóan: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [18] Bár az indítványozó említést tett az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *c)*, *e)* és *f)* pontjairól is, de az indítványában ezt nem fejtette ki, azok sérülését kifejezetten nem állította, a közjogi érvénytelenséggel szintén nem hozta közvetlen összefüggésbe.
- [19] 3. A fentiek szerint az indítványozó érvei részben az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak, részben pedig az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jogának a sérelmét állította. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – a befogadhatóság további feltételeinek vizsgálatát mellőzve – az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* és *h)* pontja alapján – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére – visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

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

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/744/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3029/2020. (II. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.286/2018/10. számú ítélete ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kúria Mfv.II.10.286/2018/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.
- [2] Az indítványozó előadta, hogy 2011. július 1-jétől munkavédelmi felügyelő munkakörben kormányzati szolgálati jogviszonyban állt az alapügy alperesénél. Jogviszonyát az alperes egy munkahelyi konfliktus nyomán azonnali hatályú felmentéssel méltatlanság okán megszüntette. Az indítványozó ennek kapcsán a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: KDB) fordult közszolgálati panasszal. Panaszát azonban a JHÁT-PDF/634/24/2016. számú határozattal elutasították. E határozattal szemben a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz nyújtott be keresetet az indítványozó, de a bíróság a keresetét a 3.M.145/2016/18. számú ítéletével elutasította. Az elsőfokú ítélet szerint a munkáltató intézkedése megfelelt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 63. §-ában és 64. §-ában foglalt törvényi feltételeknek. A közigazgatási és munkaügyi bíróság figyelembe vette, hogy a Kttv. 63. § (3) bekezdése értelmében a munkáltató a felmentést köteles indokolni, melyből a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy az valós és okszerű. A közigazgatási és munkaügyi bíróság megítélése szerint az indokolás e törvényi követelményeknek eleget tett. A közigazgatási és munkaügyi bíróság azzal érvelt, hogy az azonnali hatályú felmentésre okot adó esemény munkaidőben, számos munkatárs jelenlétében történt, és az indítványozó magatartása alkalmas volt arra, hogy a munkáltató és a munkatársak helytelen megítélését idézze elő, s ezáltal méltatlanság jogcímén felmentsék hivatalából.
- [3] Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Szekszárdi Törvényszék a 10.Mf.20.044/2017/3. számú ítéletével a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletét, illetve a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatát megváltoztatta. A másodfokú ítélet szerint az indítványozónak felrótt magatartás nem tartozik a méltatlanság jogintézményéhez. A másodfokú bíróság azzal érvelt, hogy a méltatlanság jogintézményének keretei közé nem tartozhat olyan magatartás szankcionálása, amelyre a törvény más olyan eljárás lefolytatását rendeli, ahol garanciális szabályoknak kell érvényesülniük.
- [4] A másodfokú ítélet ellen a munkáltató felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria a Szekszárdi Törvényszék 10.Mf.20.044/2017/3. számú ítéletét hatályon kívül helyezte, és egyúttal a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.145/2016/18. számú ítéletét helybenhagyta. A Kúria jogszabálysértőnek minősítette a másodfokú bíróság azon megállapítását, hogy az adott esetben nem volt helye a méltatlanság megállapításának.
- [5] Az indítványozó az Abtv. 27. § alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Kúria Mfv.II.10.286/2018/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését azért kérte, mert az szerinte sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságát, a XVII. cikk (3) bekezdését, mely szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdését, amely a tisztességes eljáráshoz való jogát garantálja. A tisztességes eljáráshoz való jogát sértőnek tartotta az indítványozó azt, hogy a jogviszonyát megszüntető munkáltatói jogkör gyakorlóját (kormány megbízott) tanúként nem volt hajlandó meghallgatni sem a KDB, sem az I. fokú bíróság, s ezt a Kúria is figyelmen kívül hagyta. Az indítványozó szerint a tanú meghallgatására irányuló indítványát indokolás nélkül utasította el a bíróság. Az indítványozó hivatkozott továbbá arra, hogy munkavállalóként és köztisztviselőként is joga van a véleménynyilvánításhoz. Az indítványozó szerint a kijelentése

önmagában nem volt alkalmas a méltatlanság megállapítására, ehhez szerinte vizsgálni kellett volna a kifejezés által okozott vagy okozható esetleges sérelmet mint hátrányos jogkövetkezményt, amit szerinte a bíróságok elmulasztottak vizsgálni. Az indítványozó végül az egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogának sérelmére is hivatkozott. A munkahelyi konfliktus szerinte annak következménye volt, hogy több ember feladatát kellett ellátnia, így leterheltsége nagyfokú volt. A jogszabályoknak nem megfelelő működést a munkáltató felé több alkalommal jelezte, továbbá azt is, hogy a munkavégzés körülményei a munkavédelmi előírások megsértése miatt a munkavállalók egészségét folyamatosan veszélyeztették. A munkáltató emiatt ugyanakkor diszkriminatív és provokatív módon viselkedett az indítványozóval, amit az indítványozó szerint a bíróság egyáltalán nem értékelt, ahogyan a munkahelyi konfliktus kapcsán a munkáltató viselkedését, illetve azt sem, hogy az indítványozó keresőképtelen állományban volt az esemény napjától kezdődően.

- [6] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [7] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában (az indítványozó képviselőjét a bírósági eljárásban ellátó szakszervezet 2019. március 26-án vette kézhez a Kúria ítéletét; alkotmányjogi panaszát 2019. május 27-én elektronikus úton terjesztette elő) a bírósági eljárást befejező, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítéletet támadta. Az indítványozó természetes személy alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott kúriai ítélettel lezárt eljárásban félként részt vett – fennáll.
- [8] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott ítélet megsemmisítését az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésének sérelmére hivatkozással is kezdeményezte.
- [9] Az Abtv. 52. §-a kifejezetten rögzíti a határozott kérelem követelményét, melynek részét képezi az indokolás előterjesztésének a kötelezettsége is [52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]]. A jelen indítvány e követelménynek az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése vonatkozásában nem tesz eleget. Az indítványozó ugyanis nem terjesztett elő olyan kérelmet, amely a kormányzati szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetése tárgyában indult eljárásban hozott kúriai döntés kapcsán az említett alaptörvényi cikk által biztosított, az egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez való joga sérelmét megalapozó érvelést tartalmazott volna. E vonatkozásban ezért érdemi alkotmányossági vizsgálatra nem kerülhetett sor.
- [10] 2.2. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [11] Az Abtv. 27. §-a értelmében az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés [...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”.
- [12] Az Abtv. 27. §-ának megfelelően tehát az „Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi”, „[a] bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe”. „Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” [Lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]
- [13] Lényeges tehát, hogy a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelm orvoslása eszközének” [3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]]. Alkotmányjogi panasz alapján csak a támadott ítélet alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

kiküszöbölésére kerülhet sor. A tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el az esetleges eljárási szabálysértések vonatkozásában. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen indítvány alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére történő hivatkozás nem vet fel olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéte-lyét, amely az alkotmányjogi panasz befogadását és érdemi vizsgálatát indokolta volna.

- [14] A jelen indítvány alapján az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének a sérelmére történő hivatkozás sem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéte-lyét. Az indítványozó azzal érvelt, hogy szerinte a kijelentése önmagában nem volt alkalmas a méltatlanság megállapítására, és a bíróság elmulasztotta vizsgálni a kifejezés által okozott vagy okozható esetleges sérelmet mint hátrányos jogkövetkezményt, és ezáltal nem mérlegelte a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozásának indokolhatóságát sem. Ennek kapcsán egyrészt fontos rámutatni, hogy az alapügyben hozott bírói döntések szerint a méltatlanság megállapítására nem önmagában az indítványozó véleménynyilvánítása miatt került sor. A bíróság a méltatlanság megállapításánál figyelembe vette az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettsége megszegését, az osztályvezetőjével szembeni provokatív fellépését, és ezen túlmenően az osztályvezetővel szembeni durva kifejezéseit. Másrészt lényeges, hogy a bíróság a méltatlanság megállapí-tásánál az indítványozó magatartását, illetve az osztályvezetőjével szembeni kifejezéseit is értékelve, szükség-képpen tehát a jogkövetkezmény alkalmazásának indokoltságát mérlegelve döntött. Az indítvány pedig nem utal arra, és érvekkel sem támasztja alá, hogy a bírói döntésből állítólagosan következő, a véleménynyilvánítá-si szabadságot érintő feltételezett alapjog-korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt követel-ménybe ütközött volna.

- [15] 3. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában írt feltételeknek, illetve a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmány-bíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2020. január 28.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1139/2019.



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

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

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