

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2023. (VI. 6.) AB HATÁROZATA

a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 38/2022. (IX. 30.) SZTFH rendelet 6. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, továbbá a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet 2022. július 1-je és 2022. szeptember 30. napja között hatályban volt 6. §-a, valamint 8. §-ának az „, azzal, hogy a 6. §-t a hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítések esetén is alkalmazni kell” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 38/2022. (IX. 30.) SZTFH rendelet 6. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt a hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés 2022. október 1-jén veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet 2022. július 1-je és 2022. szeptember 30. napja között hatályban volt 6. §-a, valamint 8. §-ának az „, azzal, hogy a 6. §-t a hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítések esetén is alkalmazni kell” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azok 2022. július 1-jétől nem alkalmazhatók.

3. Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet 1. § (1) és (3) bekezdése, 4. § (1)–(7) bekezdése, továbbá 5. § (1) bekezdése, valamint 8. §-ának az „E rendelet rendelkezéseit a hatálybalépését követően megkezdett végrehajtói szolgálat átadás-átvétele során kell alkalmazni” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet (a továbbiak-

ban: IMr.) 1. § (1) és (3) bekezdése, 4. § (1)–(7) bekezdése, 6. §-a és 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [2] 2. Az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívása nyomán kiegészített alkotmányjogi panaszban az indítványozó előadta, hogy évtizedek óta önálló bírósági végrehajtóként dolgozott, bírósági alkalmazotti jogviszony keretében. Illetékességi területét 1995-ben kiterjesztették egy másik székhelyű, önálló bírósági végrehajtói állás illetékességi területére, az álláshely betöltéséig. Az álláshelyet 2017-ben betöltötték, az indítványozót a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar (a továbbiakban: MBVK) kötelezte az összes ügy és a kapcsolódó pénzüsszegek, nyilvántartások és adathordozók átadására, ami az indítványozó szerint meg is történt.
- [3] Az MBVK azonban kétségbe vonta, hogy valóban sor került az átadás-átvételle, ezért fegyelmi eljárást indított az indítványozó ellen, aminek alapján a fegyelmi bíróság 2020-ban elrendelte az indítványozó hivatalból való felfüggesztését. Erre figyelemmel az MBVK hivatalvezetője felhívta az indítványozó állandó helyettesét a helyettesi feladatok ellátására, az indítványozót pedig felhívta a szolgálat átadására. A Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság az indítványozó hivatalból való felfüggesztését 2021. június 8-án jogerősen megszüntette.
- [4] A helyettesítés megszüntetésére nem került sor, ugyanis az illetékes igazságügyi államtitkár 2021. június 10-én az indítványozó végrehajtói szolgálata megszűnéséről határozott. A határozattal szemben az indítványozó közigazgatási pert indított. A perben eljáró Pécsi Törvényszék – a Kúria által helybenhagyott végzésével – az állandó helyettesítést 2022. január 28. napjával megszüntette, egyúttal felhívta a helyettes a szolgálat visszaadására.
- [5] Az állandó helyettesítés megszüntetésekor azonban az indítványozó a zavartalanul működő iroda hiányában az elszállított végrehajtási iratokat nem tudta felelősen átvenni.
- [6] Ezt a helyzetet az MBVK hivatalvezetője távollétnek minősítette, és 2022. március 21-én kelt okiratában megállapította az indítványozó végrehajtói szolgálatának 2022. március 13. napjától történő szünetelését, s állandó helyettes rendelt ki. A végrehajtói szolgálat szünetelése, illetve a szolgálatnak a kijelölt helyettes által történő ellátása az indítványozó állítása szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztésekor is fennállt.
- [7] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a támadott IMr. kifogásolt rendelkezéseit az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, T) cikk (3) bekezdésébe, I. cikk (1) és (3) bekezdésébe, XII. cikk (1) bekezdésébe, XIII. cikk (1) és (2) bekezdésébe, XXIV. cikk (1) és (2) bekezdésébe, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe ütközőnek tartotta.
- [8] Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések úgy kötelezik a végrehajtói szolgálat átadására a végrehajtót a szolgálatának szünetelése esetén, hogy e szabályozás megalkotására a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) az igazságügyi minisztert nem hatalmazta fel.
- [9] A sérelmezett rendelkezéseket tartalmilag is ellentétesnek tartotta a Vht. szabályozásával, mindenekelőtt a jogbiztonság és jogforrási hierarchia sérelmére hivatkozott, ezzel összefüggésben a panasz tartalma szerint az Alaptörvény XII. cikkének sérelmét is állította, mert törvényi szintű szabályozást igénylő tárgykört rendeleti szinten szabályoztak.
- [10] A panasz szerint az IMr. „a tulajdonhoz, vállalkozáshoz való jogot sértő módon avatkozik be fennálló jogviszonyokba. Alapvető jogok korlátozását, teljes elvonását megvalósító jellege miatt nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó törvényi szintű szabályozás alkotmányos követelményének, ezért sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését és a XIII. cikk (1) bekezdését is.”
- [11] Az indítványozó azzal érvelt, hogy a bírósági végrehajtói szolgálat kinevezéssel tölthető be, így a szolgálat nem, csak a törvény által nevesített iratok, nyilvántartások és adathordozók adhatók át. Sérelmezte, hogy az IMr. nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát, ekként az sérti a jogorvoslathoz való jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [12] Az indítványozó szerint sérti a rendelet a tulajdonjogát, mert elvonja a feladatellátáshoz jogszabályban rögzített összegek feletti rendelkezés jogát. A rendeletnek az illetékesség kiterjesztésének megszüntetésére vonatkozó rendelkezései is a tulajdonjoga sérelmét okozzák. Azáltal pedig, hogy az IMr. a kihirdetését megelőző időre állapít meg jogkövetkezményeket, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alaptörvényi követelményébe is ütközik.

II.

[13] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett szabályai szerint:

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

„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.”

[14] 2. A Vht. érintett rendelkezése:

„245. § (6) A helyettes gondoskodik a végrehajtó irodájának zavartalan működéséről, a működési költségeket kifizeti, a számláit kezeli, a végrehajtó alkalmazottjai felett a munkáltatói jogokat gyakorolja az alapvető munkáltatói jogok kivételével.”

[15] 3. Az IMr. 2022. július 1-jétől 2022. szeptember 30-ig hatályos rendelkezései szerint:

„6. § A végrehajtó a Vht. 245. § (1) bekezdés a)–c) pontja alá eső esetekben az állandó helyettesi feladatok ellátását kizárólag annak a végrehajtói irodának a keretei között végezheti, amelyet saját maga alapított, vagy amelybe tagként belépett.”

„7. § Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

„8. § E rendelet rendelkezéseit a hatálybalépését követően megkezdett végrehajtói szolgálat átadás-átvétele során kell alkalmazni, azzal, hogy a 6. §-t a hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítések esetén is alkalmazni kell.”

[16] 4. A bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 38/2022. (IX. 30.) SZTFH rendeletet (a továbbiakban: SZTFHr.) szerint:

„6. § A végrehajtó a Vht. 245. § (1) bekezdés a)–c) pontja alá eső esetekben az állandó helyettesi feladatok ellátását kizárólag annak a végrehajtói irodának a keretei között végezheti, amelyet saját maga alapított, vagy amelybe tagként belépett.”

„7. § Ez a rendelet 2022. október 1-jén lép hatályba.”

„8. § E rendelet rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtói szolgálat átadás-átvétele során is alkalmazni kell.”

III.

[17] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

[18] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

- [19] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az IMr. 2022. július 1-jén lépett hatályba. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2022. augusztus 30-án, az IMr. hatálybalépésétől számított 180 napon belül postai úton terjesztette elő. Megállapítható tehát, hogy az indítványozó az IMr. rendelkezéseivel szemben az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtotta be.
- [20] 2.2. A kiegészített panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont], a keletkezésére visszaható hatállyal.
- [21] 3. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabályi rendelkezések kapcsán. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [22] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt „elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]]” [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]]. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régí Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]]. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie [lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]].” [3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]]. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) [3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]]. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” [először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]; legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]]. {A gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [23] 3.1. Jelen esetben megállapítható volt, hogy az indítványozó által támadott, az alkotmányjogi panasz benyújtásakor hatályos IMr.-t 2022. október 1-jével hatályon kívül helyezte a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítésével és a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével összefüggő elszámolás, ügyvitel, valamint ügykezelés részletszabályairól szóló 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 20/2022. (IX. 30.) IM rendelet (a továbbiakban: Hkr.).

- [24] A Vht.-nek az egyes gazdaságsszabályozási tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi XIX. törvény által történő módosítása következtében az adott tárgykör rendeleti szintű szabályozására 2022. október 1-jétől a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága elnöke kapott felhatalmazást [lásd Vht. 307. § (1a) bekezdés o) pontját].
- [25] Ennek alapján megalkották az IMr.-rel tartalmilag szinte azonos, 2022. október 1-jétől hatályos új normát (lásd az SZTFHr.-t).
- [26] Erre a körülményre az alkotmányjogi panaszának 2022. október 25-én kelt kiegészítésében maga az indítványozó is utalt; kérte a hatályon kívül helyezett IMr. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését az IMr. „kihirdetésére visszamenőleges hatállyal”.
- [27] 3.2. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy elvileg még az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz eljárásban sem kizárt a már hatályon kívül helyezett rendelkezések (tehát nem a dereguláló norma, hanem a hatályon kívül helyezett normatartalom) vizsgálat alá vonása {lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]}. Az Alkotmánybíróság rámutatott már ugyanis arra, hogy „amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 3033/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [48]}.
- [28] 3.3. Az indítványozó az érintettség körében kifejtette, hogy „a végrehajtói szolgálatom elvétele, az illetékességem alatt indult végrehajtási ügyekben fennállt eljárási jogosultságom elvonása, a végrehajtói irodám zavartalan működésre kész állapotának felszámolása, letéti és elszámolási számláim feletti tulajdonjogom, illetőleg a számláimon kezelt és oda beérkező összegek feletti tulajdonjogom elvétele és annak más végrehajtóra történő átruházása, azaz alapjogaim sérelme, közvetlenül a 16/2022. (VI. 30.) IM rendelet hatályosulása folytán, a jogszabály erejénél fogva, bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódott. [Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának érvényesülése.]”
- [29] Előadta továbbá, hogy a végrehajtói szolgálat – általa kifogásolt – szünetelésének megállapítását „kivette a törvényhozó (2015. évi. CVII. törvény 10. §) azon eljárások köréből, amikor az Ákr. rendelkezései az irányadóak, azzal indokolva döntését, hogy a kar hivatali szerve a végrehajtó bejelentése alapján állapítja meg a szolgálat szünetelését, amely ily módon a törvény erejénél fogva következik be. Ehhez képest a gyakorlatban az én szolgálatom szünetelésének megállapítása – két alkalommal is – távollétre vonatkozó bejelentés nélkül, azaz törvényi rendelkezés hiányában, a hivatalvezető saját önkényes, jogorvoslattal nem támadható döntésével történt. [...] a kar hivatali szervének vezetője mindössze egy ún. okiratot állít ki, amelyben jogorvoslati lehetőség hiányában, tapasztalataim szerint, szinte bármit kötelezővé tehet, mert döntése közigazgatási perben nem támadható meg. Ugyanakkor az együttműködés hiánya esetére kilátásba helyezett szankciók felhívásával [soron kívüli vizsgálat elrendelése, fegyelmi és büntető feljelentés haladéktalan megtétele (1/2021. számú kari iránymutatás 6. pont)], ki tudja kényszeríteni az érintett végrehajtó jogát, jogos érdekét súlyosan sértő intézkedéseket is. Mindezek alapján alkotmányjogi panaszom az Abtv. 26. § (2) bekezdésének b) pontjában előírt feltétel megléte alapján is befogadható.”
- [30] 3.4. Az indítvány a fentiek szerint tartalmaz érvelést arról, hogy az indítványozót az IMr. miért érinti közvetlenül.
- [31] Az IMr. támadott rendelkezései egyrészt a végrehajtói szolgálat átadásával, átvételével kapcsolatban tartalmaznak rendelkezéseket. A panasz szerint az indítványozó esetében ez az átadás-átvétel az IMr. hatálybalépése előtt történt meg. Az IMr. később lépett hatályba. Az IMr. ugyanakkor a folyamatban lévő helyettesítésekre is alkalmazandó volt.
- [32] A panaszból az derül ki, hogy az IMr. 6. §-a és az SZTFHr. 6. §-a között folytonosság van az indítványra okot adó esetben. Ez a folytonosság azt jelenti, hogy az SZTFHr. 6. §-a jelenleg is alkalmazandó a hatálybalépését követően, 2021. október 1-jén helyettesítéssel működő végrehajtói irodáknak a mikénti működése körében, vagyis az indítványozó esetében is.
- [33] A jelen ügyben ezek miatt a körülmények miatt az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem állapítható meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz fennállása feltételeinek a hiánya az indítványozó

zó személyét illetően. Mind az IMr., mind az SZTFHr. az indítványozó jogaira jelenvaló módon, aktuálisan hatással van. Önmagában az a panaszban igazolt személyes körülmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtója végrehajtói szolgálata szünetelt az IMr. hatálybalépésekor, és a panasz benyújtásakor is szünetelt, alkalmas annak megalapozására, hogy az IMr. támadott rendelkezései közül a 6. § (amely a helyettesítésre tartalmaz kötelező előírást) és a 8. § – amely szerint a 6. §-t a hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítések esetén is alkalmazni kell – az indítványozót aktuálisan, jelenvaló módon érintik, e szabályok vele szemben közvetlenül hatályosulnak.

- [34] 3.5. Az IMr. többi támadott szabálya – 1. § (1) és (3) bekezdése, 4. § (1)–(7) bekezdése, továbbá 5. § (1) bekezdése, valamint 8. §-ának az egyik szövegrésze („E rendelet rendelkezéseit a hatálybalépését követően megkezdett végrehajtói szolgálat átadás-átvétele során kell alkalmazni”) – ezzel szemben egyrészt a Vht. rendelkezéseiben nyugszik [240/A. § (1)–(6) bekezdések], és azok nélkül nem is vizsgálható, másrészt az átadás-átvétel az indítványra okot adó esetben az IMr. hatálybalépése előtt történt meg. Az IMr. nem tartalmaz szabályt arról, hogy ezeket a szabályokat az átadást/átvételt illetően a folyamatban lévő helyettesítésekre is alkalmazni kellene. Az IMr. hatályon kívül helyezéséről szóló Hkr. is csak az IMr. hatályvesztéséről szól, és a saját hatálybalépéséről átmeneti rendelkezést nem tartalmaz. Ezért az IMr. esetében ezeknél a további szabályoknál a kivételes panasz feltételei a jelen esetben nem állnak fenn.
- [35] 4. Az Alkotmánybíróságnak a fentiek szerint vizsgálnia kell, hogy az IMr. 6. §-a és 8. §-ának a hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozó szövegrésze elleni panasz az Abtv. 29. §-ában foglaltaknak eleget tesz-e.
- [36] 4.1. A panaszból az derül ki, hogy az IMr. 6. §-a és az SZTFHr. 6. §-a között folytonosság van az indítványra okot adó esetben. Ez a folytonosság azt jelenti, hogy az SZTFHr. 6. §-a jelenleg is hatályosul, a 2021. október 1-jén helyettesítéssel működő végrehajtói irodáknak a mikénti működése körében, vagyis az indítványozó esetében is. Az IMr. már nincs hatályban, a helyettesítés módjára az SZTFHr. 6. §-a tartalmaz előírást.
- [37] Az Alkotmánybíróság az indítványt kiterjedtnek tekintette az SZTFHr. 6. §-ára, amely az IMr. 6. §-ával azonos szabályt tartalmaz [Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés].
- [38] 4.2. Az indítványozó az indítvány benyújtásakor önálló bírósági végrehajtó, akinek az irodája az indítványozó természetes személy neve alatt a cégnyilvántartásban szerepel. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 17. c) pontja szerint a személyi jövedelemadó szempontjából egyéni vállalkozónak számít az önálló bírósági végrehajtó a bírósági végrehajtásról szóló törvényben meghatározott tevékenysége tekintetében (kivéve, amennyiben e tevékenységét végrehajtói iroda tagjaként folytatja). Az indítványozó tevékenysége önálló bírósági végrehajtói szolgálat. A Vht. 254/A. §-a szerint a végrehajtói iroda az önálló bírósági végrehajtói tevékenység végzésének elősegítésére határozatlan időre alapított, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelyre a Vht.-ben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvnek a korlátozott felelősségű társaságra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A végrehajtó a kinevezését követő 3 hónapon belül köteles végrehajtói irodát alapítani vagy végrehajtói irodába tagként belépni.
- [39] Az Alaptörvény XII. cikke a munka, foglalkozás szabad megválasztásáról, a vállalkozáshoz való jogról szól. A végrehajtói tevékenység jellemzői közé tartozik, hogy az egyrészt szolgálat, amely kinevezéssel jön létre, másrészt vállalkozás működtetése is. Az Alaptörvény XII. cikke védelmi köre ezért kiterjed a végrehajtói szolgálatra és a végrehajtónak a végrehajtói irodáján keresztül gyakorolt tevékenységére.
- [40] Az alkotmányjogi panasz alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a XII. cikk szerinti alapvető jog védelmi körébe tartozó tevékenység lényeges eleme, a helyettesítés mikéntje, szabályozható-e a vonatkozó törvényi szintű előírással szemben, a vállalkozáshoz való jogot érintően korlátozást jelentő rendeleti szintű jogszabályban.
- [41] Az Alkotmánybíróság a 3152/2022. (IV. 12.) AB határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz egyedi körülményeire tekintettel abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményét és az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek valamelyikét, az Alkotmánybíróság érdemi eljárása keretében a támadott rendeleti szintű szabály formai és tartalmi alaptörvény-ellenességének vizsgálata összekapcsolódhat, s az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy önmagában

a rendeleti szintű szabály léte az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére vezetett-e (Indokolás [30]).

- [42] 4.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]]. Ebből következően a szerzett jogok védelme körében nem, de a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben helye lehet valamely támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának [10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [43] A panasz tartalma szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az is, hogy az IMr. 6. §-a és 8. §-ának az IMr. hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozó szövegrésze nem ütközik-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.
- [44] 4.4. Az Alkotmánybíróság a jelen eset összes körülményei alapján a Vht. szerinti helyettesítés szabályozására vonatkozó mindkét kérdést – vagyis egyrészt azt, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető jog védelmi körére vonatkozó jogviszonyt milyen jogszabályban lehet szabályozni, másrészt az IMr. 6. és 8. §-a együttes alkalmazásánál a 8. § egyik szövegrészének (ami az IMr. hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozik) van-e tiltott visszaható hatálya – alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tartja, és ezért a panasz befogadásáról döntött.
- [45] 5. Az Alkotmánybíróság – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, amely szerint az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé – az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el, egyrészt az IMr. 6. és 8. §-ának az IMr. hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozó szabálya, továbbá az SZTFHr. 6. §-ára vonatkozó részében.
- [46] 6. Az Alkotmánybíróság az IMr. többi rendelkezését támadó indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

IV.

- [47] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.
- [48] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a visszaható hatály tilalmáról szóló indítványelem körében vizsgálódott.
- [49] A 2/2022. (II. 10.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság röviden összefoglalta a visszaható hatály tilalmával kapcsolatos releváns gyakorlatát (Indokolás [32]–[36]).
- [50] Megállapította, hogy abból „az következik, hogy a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Ebben az esetben további kérdés, hogy a tilalom megsértésének oka valóban a jogalkotásból eredeztethető-e, vagy a jogalkalmazó szervek visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában jutottak arra az eredményre, amely kimeríti a tilalomban foglaltakat. A tilalom megsértése akkor tudható be a jogalkotónak, amikor annyira konkrétan, illetve olyan mereven határozza meg a hátrányt okozó szabály visszaható hatályú alkalmazási kötelezettségét az anyagi jogi jellegű jogviszonyokban, hogy az kizárja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összeegyeztethető jogértelmezést.” (Indokolás [37])
- [51] Az Abh. tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság az adó megállapításához való jogot már minősítette az Alaptörvény hatálya alatt abból a szempontból, hogy az anyagi vagy eljárási természetű szabály-e (Indokolás [40]). Az adó megállapításához való jog elévülése tulajdonképpen az idő múlásának anyagi adójogi jogkövetkezménye (Indokolás [41]).
- [52] Az Abh. lényeges tartalma, hogy a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban.

- [53] Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia a jelen ügyben, hogy az IMr. hátrányosan változtatta-e meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő helyettesítéseknél. A helyettesítésre vonatkozó szabályok nem eljárási természetűek, hanem anyagi jogi jellegűek van.
- [54] 2. Az IMr. múltban keletkezett jogviszonyokra, a folyamatban lévő helyettesítésekre vonatkozik, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást utólag jogellenessé, és a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terheesebb kötelezettséget. De nem is a gyakorlati jogalkalmazásban előforduló jogértelmezési kérdést tisztázta jogalkotói jogértelmezéssel, a jövőre nézve. Hanem a helyettesítés alapjául szolgáló tényállás létrejötte után a helyettesítés módjára tartalmaz előírást. A helyettesítésre a Vht. 245. § (6) bekezdése tartalmazott egyedül előírást az IMr. hatálybalépésekor. Eszerint a helyettes gondoskodik a végrehajtó irodájának zavartalan működéséről, a működési költségeket kifizeti, a számláit kezeli, a végrehajtó alkalmazottjai felett a munkáltatói jogokat gyakorolja az alapvető munkáltatói jogok kivételével.
- [55] Az IMr. 6. §-a szerint a végrehajtó a Vht. 245. § (1) bekezdés a)–c) pontja alá eső esetekben az állandó helyettesi feladatok ellátását kizárólag annak a végrehajtói irodának a keretei között végezheti, amelyet saját maga alapított, vagy amelybe tagként belépett. A Vht. 245. § (1) bekezdés c) pontja szerint helyettesnek kell eljárni, ha a) a végrehajtói állás megüresedett, b) a végrehajtót a hivatalából felfüggesztették, c) a végrehajtó szolgálati szünetel.
- [56] Az IMr. 6. §-a nem minden helyettesítésre vonatkozik, de az indítványra okot adó jogcímen alapuló helyettesítésre igen.
- [57] Az IMr. 6. §-a a panaszban foglalt tényállítások szerint hátrányosabb az indítványozóra, mint a konkrét esetben a szünetelés megkezdésekor fennállt jogi helyzet, amely a helyettesített végrehajtó irodájának a „zavartalan működéséről” szól. Az Alkotmánybíróság szerint megállapítható a szabályozási környezet változásának hátrányosabb volta, mert kétségtelen, hogy a Vht. értelmezhető úgy, hogy a helyettes gondoskodási kötelezettsége a helyettesített végrehajtó irodájának a „zavartalan működéséről” kedvezőbb, mint az, ha a helyettes az állandó helyettesi feladatok ellátását a rendelet szerint kizárólag annak a végrehajtói irodának a keretei között végezheti, amelyet saját maga alapított, vagy amelybe tagként belépett. Ez a rendeleti szabály értelmezhető úgy, hogy kizárja a helyettesített iroda „zavartalan működése” fenntartását. Ezért az IMr. 8. §-ának a 6. §-ára vonatkozó rendelkezésében, ezek együttes alkalmazásában, visszaható hatályú jogalkotás ismerhető fel a konkrét esetben.
- [58] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az IMr. 8. §-ának a visszaható hatályú, az IMr. hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozó szövegrésze alaptörvény-ellenes.
- [59] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján vizsgálta a munka, foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jog állított sérelmét is az IMr. jogforrási szintjével összefüggésben. Az IMr. a bírósági végrehajtó állandó helyettes általi helyettesítése esetében az átadott végrehajtói szolgálat ellátására egy kategorikus rendelkezést állapít meg a 6. §-ában, aminek kapcsán az indítványozó azt állította, hogy az tartalmilag ellentétes a Vht. szabályozásával, és egyúttal sérti a munka, foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogát. Vizsgálandó volt ezért az indítvány alapján, hogy miniszteri rendelet (vagy az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete) szabályozhatja-e az állandó helyettesi feladatok ellátásának a törvénytől eltérő kizárólagos kereteit, és nem sérül-e az Alaptörvénynek a munka, foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogot biztosító XII. cikk (1) bekezdése, ha rendeleti úton az önálló végrehajtói működést kizárólag az állandó helyettes végrehajtói irodájának keretei között teszik lehetővé.
- [60] „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. A vállalkozáshoz való jog (a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogához hasonlóan) más szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. A korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce irányadó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a vállalkozóvá válást vagy pedig a vállalkozás gyakorlását korlátozza, illetőleg a szabályozás vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak arra is figyelemmel kell lennie, hogy a korlátozás objektív vagy szubjektív jellegű-e. A legsúlyosabb, objektív jellegű korlátozások teljesen kizárják egy adott tevékenység gyakorlásának lehetőségét, míg a szubjektív korlátok teljesítése elviekben minden jogalany számára lehetséges {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. A vállalkozáshoz való jog ugyanakkor nem biztosít alanyi

- jogot egy meghatározott tevékenység folytatásához {ebben az értelemben: 3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}, hanem azt jelenti, hogy „az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”, továbbá „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}. Ennek megfelelően az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {lásd például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [61] A munka, foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jog alapján nem követelmény a végrehajtás szervezete, az eljáró szervek és személyek, a végrehajtói tevékenység keretei minden részletszabályának törvényi szintű szabályozása.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint még az alapvető jogokkal kapcsolatban is a közvetett és távoli összefüggések esetében elegendő a rendeleti szintű szabályozás. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy a törvényi szintű jogforrást követelő tárgykörrel való kapcsolata olyan intenzív-e, amely miatt a rendelkezést már törvénybe kell foglalni.
- [63] Továbbá a jogforrástani szempontból megalkotásukkor nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált jogforrási szinten megalkotott és már nem hatályos jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmányértés címén történő megsemmisítésétől az Alkotmánybíróság tartózkodik; ha azonban a formai alkotmányértés tartalmi alkotmányértéssel párosul, a jogszabályt megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata vonatkozik mind a felhatalmazás alapján kiadott, mind pedig a felhatalmazó jogszabályokra {3030/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [64] A végrehajtói szolgálat és a végrehajtó irodájának a működése alapvető szabályait jelenleg is törvény tartalmazza. A Vht. szól az állandó helyettesítés eseteiről, a szolgálat szünetelése okairól, a helyettesített végrehajtó irodájának a működéséről. Vagyis a jogalkotó e tárgyköröket törvényben tartotta szükségesnek szabályozni. A törvényi rendelkezések értelmében az állandó helyettesítés fogalmilag átmeneti állapotot jelent, amelyek egy része oly módon szűnik meg, hogy a helyettesített végrehajtó visszatér a végrehajtói irodájába, vagyis a foglalkozásába, az irodájába. Ez a tárgykör – az állandó helyettesítés keretei és az állandó helyettes útján helyettesített végrehajtói szolgálatba visszatérés lehetősége, s e célból a helyettesített végrehajtó irodája működésének folyamatos biztosítása – olyan tárgykör, amely törvényi szintű jogforrást követel, mert az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető joggal olyan intenzív a kapcsolata, ami e rendelkezés törvényi szinten történő biztosítását indokolja.
- [65] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy az IMr. 6. §-a hatályban volt rendelkezése alaptörvény-ellenes, illetve az SZTFHr. 6. §-a hatályos rendelkezése alaptörvény-ellenes.
- [66] 4. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményét az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján határozta meg. Ez a szabály felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (1), (2) és (3) bekezdésében meghatározottaktól eltérően is meghatározza az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- [67] A jelen esetben mind az Alaptörvény védelme, mind az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja az IMr. három hónapig hatályban volt alaptörvény-ellenes 6. §-a, valamint a 8. §-ának az IMr. hatálybalépése napján fennálló állandó helyettesítésekre vonatkozó rendelkezése általános alkalmazási tilalma elrendelését. Az Alaptörvény védelme érdekében, valamint az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke miatt (miután e rendelkezés is alkalmazandó rá), az Alkotmánybíróság az előbbi rendelkezéssel tartalmilag azonos SZTFHr. 6. §-át a hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal semmisítette meg.
- [68] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el; eszerint az Alkotmánybíróságnak a jogszabály megsemmisítéséről szóló határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

[69] 6. Az IMr. jelen esetben érdemben vizsgált 6. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság az érintett jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény indítványban megjelölt más rendelkezéseibe ütközését, következetes gyakorlatának megfelelően, már nem vizsgálta.

Budapest, 2023. május 16.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1995/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 83. számában.

