

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (6) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre* és *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Stumpf István* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (6) bekezdése alapján, helyi önkormányzat általi felmondással megszüntetett jogviszonyokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2019. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény egészének megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó igazolt jogi képviselője (dr. Szecskay András, Szecskay Ügyvédi Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 16–17.) útján a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Kit.) egésze, illetve a 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Indítványát az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. (2) bekezdésében meghatározott hatáskör és indítványozói jogosultság alapján nyújtotta be.
- [2] 1.1. A Kit. 2016. július 1. napjával átalakította a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény által kialakított rendszert, a tevékenység biztosítását állami (katasztrófavédelmi) feladattá tette. Az indítványozó által támadott rendelkezések nagyobb része már 2015. december 27-én hatályba lépett. Ezen rendelkezések alkalmazásával az illetékes önkormányzat 2016. január 5-én úgy döntött, hogy 2016. július 1. napjától nem kívánja biztosítani a kéményseprő-ipari szolgáltatást, s ennek megfelelően az indítványozóval 2008. április 1-jétől 2017. december 31. napjáig terjedő határozott időtartamra kötött közszolgáltatási szerződést rendkívüli felmondással, 2016. június 30. napjával megszüntetette.
- [3] 1.2. A Kit. egészére vonatkozóan az indítványozó közjogi érvénytelenséget állított, amelyet azzal indokolt, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása az Mötv. 145. §-a és az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatos kérdéskör, így a közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az indítványozó rámutatott, hogy az eredetileg benyújtott törvényjavaslat ennek megfelelően rendelkezett volna a Mötv.

13. § (1) bekezdés 2. pontja „kéményseprő-ipari tevékenység biztosítása” szövegrész hatályon kívül helyezéséről, de végül ezen sarkalatos rendelkezés nélkül fogadták el a törvényt. Az indítványozó szerint a támadott törvény esetében a jogalkotó megkerülte az Alaptörvényben előírt széleskörű konszenzus megteremtési kötelezettségét: megsértve a T) cikk (4) bekezdésében foglalt kétharmados szavazati arány követelményét kiüresíti az Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontjában rögzített közfeladatot. Ebből azt a következtetést vonta le az indítványozó, hogy az Országgyűlés alaptörvény-ellenesen fogadta el a Kit.-et, tehát az közjogilag érvénytelen.

- [4] 1.3. A Kit. 10. § (1) bekezdés b) pontja és (6) bekezdése rendelkezéseit érintően az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében és XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadsága, továbbá az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonjog sérelmét állította.
- [5] A jogalkotó a tulajdonkorlátozást szerinte azáltal valósította meg, hogy lehetővé tette a közszolgáltatási szerződések határozott idő lejártá előtti felmondását az önkormányzatok részéről. Az indítványozó ezzel összefüggésben utalt egy képviselői módosító javaslatra, amely kompenzálta volna a szerződések lejárt előtti megszűnéséből eredő károk miatt a szolgáltatókat. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy bevételének és piacának szinte egészét az a joga biztosította, hogy a lakossági szektorban kéményseprő-ipari szolgáltatást végezhetett. Ezen jogától a magyar állam a Kit. elfogadásával megfosztotta, azaz beavatkozott tulajdonjogának békés élvezetébe. Az indítványozó szerint a tulajdonelvonás (kisajátítás) előfeltételei esetében nem érvényesültek, mert nem felelt meg a kivételesség követelményének, valamint kártalanításban sem részesült a tulajdonelvonás miatt. Ezt követően kimerítő részletezését adta annak, hogy a szerződés felmondása miatt milyen vagyoni hátrány érte, így többek között hosszú távú hitelek fedezete szűnt meg, bérletekből származó kötelezettségeket kellett kiegyenlíteni és az idő előtti felmondás következményeit vállalni, végkielégítéseket kellett fizetni a munkavállalóknak.
- [6] Az indítványozó a jogbiztonság sérelme körében utalt a szerzett jogok védelmére, továbbá a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára. Ez utóbbit indokolva kifejtette, hogy a Kit. 10. §-ában foglalt szabály az elfogadását megelőzően létrejött jogviszonyokat érinti. Álláspontja szerint azáltal valósul meg a visszamenőleges hatályú jogalkotás, hogy a rendelkezéseket a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [7] A vállalkozás szabadsága az indítványozó szerint azért sérül, mert a törvényalkotó a Kit. elfogadásával az adott vállalkozáshoz való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.
- [8] 2. Az indítványozó a beadványát az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívása nyomán kiegészítette, illetve pótolta az ügyvédi meghatalmazást, küldött cégkivonatot és csatolt aláírási címpéldányt.
- [9] Az indítvány-kiegészítés egyértelműen rögzítette a támadott jogszabályi rendelkezéseket és megerősítette az alapindítvány indokolásának érvelését.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert.

## II.

- [11] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

„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.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.  
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

[13] 2. A Kit. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„10. § (1) A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény alapján kötött, e törvény hatálybalépésekor hatályban lévő közszolgáltatási szerződés (a továbbiakban: közszolgáltatási szerződés) esetében a helyi önkormányzat e törvény hatálybalépésétől számított huszonegy napon belül dönt, hogy  
a) a közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig a közszolgáltatást biztosítja, vagy  
b) a közszolgáltatást 2016. július 1-től nem biztosítja és a közszolgáltatási szerződést felmondja, a kéményseprő-ipari tevékenységet pedig a 2. § (1) bekezdés szerinti kéményseprő-ipari szerv, kéményseprő-ipari szolgáltató látja el.”

„(6) A közszolgáltatási szerződés megszüntethető  
a) rendes felmondással, e törvény hatálybalépésétől számított legalább hat hónap felmondási idővel abban az esetben is, ha a közszolgáltatási szerződés ezt nem teszi lehetővé,  
b) közös megegyezéssel, valamint  
c) az (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben rendkívüli felmondással.”

### III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság 2016. július 5-én az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján, tanácsban eljárva a panasz befogadásáról döntött, mivel az a közjogi érvénytelenség megállapíthatóságának alapjául megjelölt és Alaptörvényben biztosított jognak nem minősülő T) cikk (4) bekezdését leszámítva megfelel az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül a szerződéses viszonyokba való olyan közvetlen beavatkozás vizsgálata, amely a Kit. hatálybalépése előtt létrejött kontraktusokat nem egyszerűen érinti, hanem azokat – a lejárát előtt – egyoldalúan bármilyen ellentételezés nélkül megszüntethetővé teszi. Az ügy súlyát – és az esetleges jogsérelem mértékét – fokozza az a körülmény, hogy a vizsgált szabályozás nem a civilisztika körébe tartozó klasszikus polgári jogi szerződéseket érinti, hanem olyan közszolgáltatási szerződésekbe avatkozik be, amelyek zavartalan és biztonságos teljesítése szoros összefüggésben áll az állam életvédelmi kötelezettségével.
- [16] 2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak ebben a körben abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy jelen eljárás keretei között van-e lehetőség a Kit. közjogi érvénytelenségének vizsgálatára, mivel az indítványozó többek között a sarkalatos törvények elfogadására irányuló eljárási szabályok megsértéséből eredő közjogi érvénytelenség miatt kérte a teljes Kit. megsemmisítését.
- [17] 2.1. Ahogyan arra az indítványozó is utalt, az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy „egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak” (Indokolás [19]). Az Alkotmánybíróság a fent idézett határozatában azonban azt is kifejtette, 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.

- [18] 2.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban két petitumot fogalmazott meg. A teljes Kit. megsemmisítését azon az alapon kérte, hogy a jogalkotó nem sarkalatos többséggel helyezte át kormányzati hatáskörbe a kéményseprő-ipari tevékenység ellátását, míg a másik petitum tekintetében az indítványozó által megjelölt sérelem abban áll, hogy „a jogalkotó megteremtette annak a lehetőségét, hogy a helyi önkormányzat a kéményseprő-ipari szolgáltatást végző társasággal kötött, határozott idejű közszolgáltatási szerződést – szerződésszegés hiányában – indokolás nélkül felmondja” (indítvány-kiegészítés 3. oldal). A két kérelem között azonban nincs olyan összefüggés, amely alapján az állított közjogi érvénytelenség szükségképpen együtt járna a másik petitumban megfogalmazott, Alaptörvényben biztosított jogok sérelmével. Attól ugyanis, hogy a közfeladat ellátása átkerült a Kormány hatáskörébe, még nem következne szükségszerűen a szerződések idő előtti felmondása. Ilyen összefüggést az indítványozó sem tárt fel, a közjogi érvénytelenségre önmagában, nem pedig valamelyik Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben hivatkozott.
- [19] 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.
- [20] Mindezek alapján az Alkotmánybíróságnak a közjogi érvénytelenség vizsgálatára jelen ügy keretei között nincs lehetősége, ezért ezt az indítványi elemet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

#### IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság a fentiek fényében érdemben a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése megsemmisítését célzó indítványi elemeket vizsgálta.
- [23] 2. Az indítványozó egyrészt az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságához való jog sérelmét állította – felhívva az Alaptörvény M) cikkét is –, melynek oka, hogy a törvényalkotó a Kit. elfogadásával az adott vállalkozáshoz való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.
- [24] Tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontjával és (6) bekezdésével kapcsolatban állította a vállalkozáshoz való jog sérelmét, az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvéből következően csak azt vizsgálhatja, hogy ezen támadott rendelkezések sértik-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. Ennek során az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy ezek a jogszabályhelyek mindössze a konkrét, önkormányzatokkal kötött szerződések felmondhatóságáról rendelkeznek, a kéményseprő-ipari szolgáltatás további folytathatóságáról nem szólnak, azt nem tiltják meg. Ebbe az irányba esetlegesen mutató rendelkezést csak a Kit. 2. § (1) bekezdés *a*) pontja tartalmaz, de az sem határozza meg a feladat ellátására kijelölt szervezetet. A kijelölésről csak a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről szóló 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet rendelkezik, amelyet azonban az indítványozó nem támadott. Mivel a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontjával és (6) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá az állítását, továbbá a másik petitumban megfogalmazott közjogi érvénytelenség állításával sem hozta összefüggésbe a vállalkozáshoz való jog sérelmét, az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ezen része érdemi elbírálásra nem alkalmas.
- [25] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmét is állította.
- [26] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát. „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alap-

jogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Ugyanez az AB határozat kimondja: »Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírói értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás.« (ABH 1993, 381.)” (Indokolás [161]). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {lásd például: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

- [27] Az indítványozó azonos érvek alapján egyidejűleg hivatkozott az alapjog alaptörvény-ellenes korlátozására és annak elvonására, gyakorlatilag felváltva használva a két fogalmat. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutat arra, hogy a támadott törvényi rendelkezések egyidejűleg nem valósíthatják meg a tulajdonhoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását és annak elvonását.
- [28] Az indítványozó szerint a közszolgáltatási szerződések határozott idő lejártá előtti felmondásának lehetősége okozza a tulajdonkorlátozást. Mivel a lakossági szektorban végzett kéményseprő-ipari szolgáltatástól megfosztotta a jogalkotó, ezzel beavatkozott tulajdonjogának békés élvezetébe. Szerinte azonban a kisajátítás előfeltételei nem érvényesültek, mert nem felelt meg a kivételesség követelményének, valamint kártalanításban sem részesült a tulajdonelvonás miatt.
- [29] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglaltakhoz hasonlóan (Indokolás [20]) megállapítható, hogy önmagában az, hogy az indítványozó hosszabb időn át, határozott időtartamra szóló szerződés alapján kéményseprő-ipari tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna.
- [30] Úgyszintén emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát. Ezen felül a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit sem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]}.
- [31] Ebből következően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben alkotmányjogi értelemben megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására sem került sor.
- [32] 4. Az indítványozó álláspontja szerint a Kit. támadott rendelkezései sértik a jogbiztonság követelményét is. Ebben a körben utalt a szerzett jogok védelmére, továbbá a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmára.
- [33] 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 van a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának.
- [34] Az indítványozó kifejtette, hogy a Kit. 10. §-ában foglalt szabály az elfogadását megelőzően létrejött jogviszonyokat érinti, ugyanis a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezései a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [35] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakad a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. A jogi normák

előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye feloleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó {3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}. Nem terjed ki a tilalom a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. [...]« A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan” {lásd például 3278/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]}.

- [36] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kit. támadott rendelkezései, melyek a múltban keletkezett, de jövőre vonatkozó jogviszonyok megszüntetését teszik lehetővé (mégpedig a törvény hatálybalépését követő, vagyis jövőbeni időponttól), nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, és a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg vagy tesznek terhesebbé kötelezettséget.
- [37] 5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor jelentősége van annak, hogy a korábbi szabályozás alapján az önkormányzatok hosszú távú, határozott időre szóló közszolgáltatási szerződéseket kötöttek a kéményseprő-ipari szolgáltatókkal. Ezeket a közszolgáltatási szerződéseket az önkormányzatok a Kit. felhatalmazása alapján közös megegyezéssel, továbbá rendkívüli vagy rendes felmondással (akkor is, ha erre a szerződés nem biztosított lehetőséget) megszüntethették. A szerződések megszüntetése ugyan nem kötelező törvényi előírás, de mindenképpen a határozott idejű szerződéses viszonyokba való olyan közvetlen beavatkozásnak kell tekinteni, amely által a jogalkotó akár a szerződés rendelkezésével szemben is megteremti az egyoldalú felmondás lehetőségét.
- [38] A jogalkotó jelen esetben nem csak magánjogi jogviszonyokba avatkozott be, hanem arról döntött, hogy egy közszolgáltatást a továbbiakban más szervezeti keretek között kell ellátni. A törvényjavaslat előterjesztői indokolása szerint ennek egyik célja a kéményseprő-ipari tevékenység hosszú távú, zavartalan ellátásának biztosítása volt az emberi élet védelme és a vagyonsbiztonság érdekében. A kéményseprő-ipari közszolgáltatásban jelentkező zavarok ugyanis az ellátásban bizonytalanságot okoztak, és ezzel tűz-, illetve életveszély kockázatát eredményezték. Ezért az előterjesztő szerint a korábbi közszolgáltatási rendszer – elsősorban életvédelmi és kármegelőzési szempontokra figyelemmel – nem volt fenntartható (T/3784. számú törvényjavaslat indokolása).
- [39] A belügyminiszter – az igazságügyi miniszterrel közösen kialakított – álláspontja szerint a kéményseprő-ipari közszolgáltatásban 2014-től folyamatosan jelentkeztek ellátási zavarok, a közszolgáltatók egymást követően mondták fel a szerződéseket, illetve jelentették be a tevékenység végzésének ellehetetlenülését. Emiatt a rendszert korrigálni kellett, ugyanis 2015-ben már 309 településen kellett közérdekű szolgáltatókkal ellátni a közfeladatot. A Kit. által megteremtett felmondási lehetőség szerinte megfelelt az alkotmányjogi követelményeknek, ugyanis a szerződéskori körülmények lényegesen megváltoztak. A miniszter szerint biztosítva volt a hatékony jogorvoslat lehetősége is. Azt is megemlítette, hogy a szerződések nem a törvény erejénél fogva, hanem polgári jogi keretek között, a felek akaratából szűntek meg. Érvelése szerint az állami szerv csak azokon a településeken lép fel, ahol a szerződést a felek megszüntették, a korábbi közszolgáltatók 90%-a pedig más szolgáltatási területeken továbbra is jelen van a piacon.
- [40] A kivételes jogalkotói intervenció alkotmányossági feltételeit az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata fejlesztette ki a tartós jogviszonyok jogszabályi átalakíthatósága céljából. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat rendelkező része értelmében az Alkotmánybíróság „megállapítja, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli.” Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta azt is, hogy a szerződésekbe történő állami beavatkozás megítélésénél abból kell kiindulni, hogy „a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a jogalkotó a szerződések tömegének módosításakor nem térhet el. A magánjogi tartós

jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett” {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [91]}. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy: „[a] jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [67]}.

- [41] A fentiek szerint azt önmagában nem lehet elvitatni a jogalkotótól, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége alapján és különösen az Alaptörvény XXII. cikkében foglalt közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében olyan jogszabályt alkosson, amely megfelelő felhatalmazás esetén akár egy közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakításával is együtt járhat. Még az sem kizárt, hogy ez egyúttal a jövőre vonatkozóan hosszú távú, határozott időre kötött szerződéses viszonyokba történő beavatkozással jár együtt. Ennek során azonban a jogalkotónak számos más kötelezettsége mellett a fent rögzítettek szerint figyelemmel kell lennie minden fél méltányos érdekeire.
- [42] Természetesen a Kit. sérelmezett szabályai alapján nem kizárt a szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetése, ahogy az sem, hogy a felek egyoldalú felmondás esetén is kölcsönösen el tudnak számolni egymással. Azonban amennyiben ez az elszámolás nem jár eredménnyel, úgy a szolgáltató azáltal kerül terheesebb helyzetbe, hogy a felmondásból eredő vagyoni hátrányok kiegyenlítését kénytelen az arra vonatkozó elszámolási szabályok nélkül megkísérelni. Ezek olyan hátrányok, amelyek a törvényi beavatkozás nélkül be sem következtek volna. Az is fontos körülmény, hogy a beavatkozás jogszerűségére tekintettel a bíróság csak a jogszerű felmondás jogkövetkezményeit tudja alkalmazni. Így a szolgáltató nem tudja érvényesíteni a szerződés felmondásából eredő olyan kárait, melyek azért következtek be, mert bízott a szerződés további fennmaradásában. Ráadásul a felmondási ok független attól, hogy a szolgáltató szerződésszerűen teljesített-e.
- [43] Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozathoz hasonlóan (Indokolás [66]) jelen ügyben is azt állapította meg, hogy a fenti körülményekre tekintettel nem alkalmazhatók közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül, minden hátrányra teljeskörűen kiterjedő módon a jogkövetkezményeket illetően a kártérítésre, vagy kártalanításra vonatkozó, vagy a valamely szerződés felmondásánál vagy jogi lehetetlenülésénél irányadó általános elszámolási szabályok.
- [44] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint éppen ezért a Kit. hiányosságánál fogva nem teremti meg a felmondással érintett kéményseprő-ipari szolgáltatók számára a felmondásból eredő, a szerződő felek között a szerződés jogszerű megszüntetésére tekintettel alkalmazandó elszámolási szabályokat.
- [45] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, egyebek mellett az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az említett szabályozási hiány a vizsgált esetben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézi elő.
- [46] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a fent rögzítettek szerint ugyanis a jogbiztonság követelménye azt kívánja meg, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak. A törvényi úton történő szerződésmódosítás esetén pedig amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell venni és a jogalkotói beavatkozás nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat.
- [47] A Kit. szabályozása alapján a közszolgáltatási szerződések közös megegyezéssel, rendkívüli felmondással, vagy a rendes felmondási idő leteltével, azaz a közös megegyezést leszámítva a kéményseprő-ipari szolgáltatók akaratán kívül, a törvényi felhatalmazás folytán közölt felmondások miatt megszűntek. A Kit. 10. § (6) bekezdés a) pontja alapján az sem kizárt, hogy a jövőben esetleg ez idáig még fel nem mondott szerződéseket is felmondhatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó kötelessége azoknak a szabályoknak a megalkotása, amelyek biztosítják, hogy a szerződő felek közötti elszámolás bizonytalanságára tekintettel a felmondással érintett szolgáltatók ne kerülhessenek hátrányosabb helyzetbe, mint amivel a szerződések saját rendjében történő megszűnése esetén kellett számolniuk. Ez ugyanis olyan vagyoni hátrányt jelenthet a felmondással érintett szolgáltatók oldalán, amelyet a Kit. törvényi szabályozása megfelelően nem ellentételez, nem kompenzál.

- [48] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása nem jelenti azt, hogy az Országgyűlésnek olyan törvényt kellene alkotnia, amely a kéményseprő-ipari szolgáltatók elmaradt hasznának megtérítéséről is rendelkezik. Csak a szerződésekkel közvetlenül összefüggő, az érvényes szerződések jogszerű felmondása folytán közvetlenül és igazolhatóan bekövetkezett, a szerződő felek közötti elszámolás során másképp nem érvényesíthető és egyéb úton nem kompenzálható vagyoni hátrányok kiegyenlítését biztosító szabályokat érinti a mulasztás megállapítása.
- [49] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes helyzet felszámolása érdekében a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, amely átmeneti időre hatályos törvény megalkotása útján orvosolható. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Kit. rendelkezései között. Egyúttal az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Kit. 10. § (1) bekezdés *b*) pontja és (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

## V.

- [50] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendelte határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. március 12.

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részével. Ugyanakkor az a szakmai meggyőződésem, hogy az indokolásban figyelemmel kellett volna lenni a helyi önkormányzatok törvényen alapuló kötelező feladatainak teljesítése érdekében megkötött közszolgáltatási szerződések sajátosságaira.
- [52] 1. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése és a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja értelmében a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat helyben biztosítható közfeladatai körében ellátandó, törvényben előírt kötelező feladata volt a Kit. – alkotmánybírósági eljárásban elbírált, 2015. december 27-én hatályba lépett – módosításáig.



- [53] Akkor, amikor a helyi önkormányzatok a fentiek szerinti közfeladataikat teljesítik, főszabály szerint szerződéses kapcsolatba lépnek más jogalanyokkal. Ezek a szerződések azonban nem a Ptk. szerinti vállalkozási szerződések, de nem is értelmezhetőek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:256. § (1)–(3) bekezdései szerinti kötelmi jogviszonyban.
- [54] A helyi önkormányzat ebben az esetben a közszolgáltatási kötelezettség törvényi címzettje, aki annak teljesítése érdekében szerződéses viszonyra lép a közszolgáltatást teljesítő szolgáltatóval. A szerződéses viszony tartalma értelemszerűen közjogi jellegű, mivel a törvényi környezet határozza meg magát a közszolgáltatási kötelezettség mibenlétét, a teljesítés lehetséges módját, a szerződés alanyait (például a szolgáltatóvá válás feltételeit, a szolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet kiválasztásának szabályait, stb.), és tárgyát (például a szolgáltató kötelezettségeit és jogosultságait, a szerződés felmondásának, megszűnésének körülményeit, stb.).
- [55] Ettől eltérő kérdés, de szintén törvényi rendezésre vár annak a szerződéses viszonynak a szabályozása, amely a szolgáltató és a fogyasztó között jön létre akkor, amikor a fogyasztó a szolgáltatást igénybe veszi (például ilyen kérdés lehet a szolgáltatót terhelő szolgáltatási kötelezettség mértéke, időbelisége, avagy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának elvére figyelemmel a díj- és pótdíj-megállapítás kérdése, a szerződésszegés – esetlegesen a Ptk.-hoz képest speciális – jogkövetkezményei, stb.).
- [56] A helyi önkormányzatok kötelező feladatához tartozó közszolgáltatások tehát hárompólusú viszonyrendszerben teljesülnek: a helyi önkormányzat a törvényi kötelezettség címzettje, amelynek az közjogi karakterű – mert speciális törvényi keretek között érvényesülő – kötelelem révén tesz eleget akkor, amikor szerződést köt a szolgáltatóval. Emellett azonban a közszolgáltatást a fogyasztó felé a szolgáltató nyújtja, amelynek feltételrendszere szintén törvényi keretek között – a Ptk. 6:256. §-a szerinti, emellett egyéb, speciális törvényi feltételek mellett – valósul meg.
- [57] Ezt a hárompólusú viszonyrendszert tisztázta az Alkotmánybíróság a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatában (ABH 2009, 941, 970.), a „nyugvó közlekedés”, azaz a közterületi parkolással kapcsolatos korabeli szabályozás alkotmányossági vizsgálata kapcsán. [Megjegyzendő, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja értelmében a kéményseprő-ipari szolgáltatás a gépjárművek parkolásának biztosításával egyezően a helyi önkormányzatok településüzemeltetési közfeladatai közé tartozik ma is.]
- [58] 2. A jelen esetben a helyi önkormányzat és a szolgáltató közötti szerződéses viszony keretei tekintetében a Kit. hozott létre változást. Ugyanakkor nem teremtett egyensúlyt a helyi önkormányzatnak biztosított rendkívüli felmondási ok mint előny és az annak révén a szolgáltató oldalán keletkező esetleges hátrányok felszámolása között. Ez a szabályozásbeli hiányosság pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető alaptörvény-ellenességet eredményezett.
- [59] A Ptk. 6:256. §-ában szabályozott „közszolgáltatási szerződéssel” kapcsolatos szabályok ezt a hiányosságot nem orvosolhatják, mivel azok nem a helyi önkormányzat és a szolgáltató közötti viszonyt rendezik.

Budapest, 2019. március 12.

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

*Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [60] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolással nagyrészt egyetértek. Nem osztom azonban az indokolás egyes megállapításait az alábbiak szerint:
- [61] 1. A határozat a vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmének vizsgálatát az indítványhoz kötöttség elve alapján azért nem látta érdemben lefolytathatónak, mert az indítványozó csak a Kit. 10. § (1) bekezdés *b)* pontját és annak (6) bekezdését támadta, a Kit. 2. § (1) bekezdés *a)* pontját [és a 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendeletet] mint az „ebbe az irányba esetlegesen mutató rendelkezést” nem. Ezzel a megállapítással szemben álláspontom az, hogy mivel a Kit., indítványozó által sérelmezett 10. § (1) bekezdésének *b)* pontja, utaló szabályt tartalmazva kifejezetten felhívja a tevékenység végzésével kapcsolatos rendelkezést tartalmazó 2. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának – figyelembe véve az indítványban

kifejtett érvelést is –, semmi akadálya nem lett volna, e vizsgálat elvégzéséhez még az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdés szerinti felhatalmazást sem kellett volna igénybe venni.

[62] Fentiek alapján tehát az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi hivatkozás álláspontom szerint nem lett volna visszautasítható.

[63] 2. A határozat a jogalkotó mulasztását az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére hivatkozva mondta ki. Véleményem szerint – egyetértve természetesen azzal, hogy egy szabályozás megalkotásának elmulasztása nyilvánvalóan minden esetben felvetheti a jobbiztonság sérelmét –, jelen ügyben a mulasztás nem a B) cikk (1) bekezdésébe foglalt általános követelménnyel, hanem közvetlenül az Alaptörvény XIII. cikkének tulajdonvédelmi rendelkezéseivel lett volna indokolható. Ez esetben mind a határozat rendelkező részének megfogalmazása, mind annak indokolása egyértelművé tette volna a jogalkotó számára, hogy nem általában valamely „elszámolási” szabályokat, hanem a törvényi úton megteremtett szerződés-megszüntetési jogcímhez illeszkedő – a szolgáltatás sajátosságait figyelembe vevő – kártalanítási rendelkezéseket kell (kellett volna) megalkotnia.

Budapest, 2018. március 12.

Dr. Juhász Imre s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

[64] A többségi határozat szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy a kéményseprő ipari tevékenységre vonatkozó közszolgáltatási szerződések jogszerű felmondása esetére nem alkotta meg a felek elszámolásához szükséges jogszabályt.

[65] Ezzel a megállapítással a következők miatt nem értek egyet.

[66] A magyar közjogban, közigazgatási jogban egyre inkább jellemző az úgynevezett közjogi, pontosabban közigazgatási szerződések (közszerződések) elterjedése. Ennek keretében állami vagy önkormányzati igazgatást végző szervek, szervezetek vagy személyek közigazgatási feladat ellátására, joghatás kiváltására alkalmas szerződést kötnek, közhatalmuk átruházása nélkül. A tételes jogban azonban – kivételt képez ez alól a médiaszolgáltatásról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 191. § (1) bekezdése – nem találkozhatunk a „közigazgatási szerződés” fogalmával, habár jócskán léteznek a közjogi és a magánjogi elemek keveredéséből létrejött szerződések például a hatósági szerződés; a településrendezési szerződés; koncessziós szerződés; vagy éppen a jelen ügyben is érintett közszolgáltatás átruházására irányuló szerződés.

[67] Az egyes szakigazgatási ágazatok hatályos jogszabályai számtalan területen lehetőséget biztosítanak arra, hogy a közszolgáltatás ellátására feljogosított közigazgatási szerv, szervezet vagy személy egy tőle elkülönülő (kívül álló) jogalanyra ruházza át szerződéssel e feladat ellátásának jogát. Így történik például a közoktatás igazgatása, a szociális igazgatás, egészségügyi igazgatás területén és így történt ez a kéményseprő-ipari szolgáltatás ellátása során is. Jelen ügy alapkérdése, hogy az így megkötött közszolgáltatási szerződések mint a kibocsátó közigazgatási szervek (egyben az egyik szerződő fél) aktusai mely jogágba tartozóként minősíthetőek. Elveszítik-e véglegesen magánjogi jellegüket; és annak köszönhetően, hogy a szakági jogszabályok tételesen meghatározzák mit kell tartalmazniuk, csupán a közjog, közelebbről a közigazgatási jog hatóterületén maradnak. Álláspontom szerint e kérdést az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben vizsgálnia kellett volna, hiszen csak ennek megválaszolásával igazolható vagy cáfolható a többség szerinti alaptörvény-ellenes hiány.

[68] A szerződések joga a polgári jog szabályozási tárgyainak része, mégpedig a kötelmi jogon belül. A szerződések jogának általános szabályai ebből adódóan a Ptk.-ban szerepelnek. A Ptk. tárgyi hatályának meghatározása során (1:1 §) úgy fogalmaz, hogy „[e] törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait”, a szerződés fogalmát pedig a 6:58. §-ában a következőképpen rögzíti: [a] szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”. A mulasztás megállapításából arra következtethetünk a *contrario*, hogy az úgynevezett közszolgáltatási szerződések nem tartoznak a Ptk. hatálya alá, ezért mondhatta a többség, hogy a közigazgatási jogban nincs a közszolgáltatási szerződés felmondása esetén az elszámolásra vonatkozó szabály. Ezzel nem értek egyet. Igaz, hogy a Ptk. a szerződés fogalmának meghatá-

rozása során kifejezetten a „polgári jogi” kontraktus meghatározására törekedett, ám az is igaz, hogy a Ptk. védőernyője alá vonja a „személyek vagyoni és személyi viszonyainak” egészét. Azért, mert a közszolgáltatási szerződések alapja közjogi jellegű igazgatási kapcsolat (közszolgáltatási feladat telepítése), nem zárhatóak ki e szerződésekre vonatkozó szabályok köréből a Ptk. rendelkezései. Külön törvényi rendelkezés állított hiányában is érvényesíthetők tehát a szerződésből eredő követelések (a Ptk. 6:121. §-ában meghatározottak kivételével) bírósági eljárásban.

- [69] Az Alkotmánybíróság gyakorlata során már több alkalommal vizsgálta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből egyes esetekben milyen követelmények erednek általánosságban a jogi szabályozással, illetve jogalanyok jogi helyzetének újraszabályozásával kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság a 3310/2018. (X. 16.) AB határozatban meg is fogalmazta, hogy „[h]a a jogalkotó egy jogterületet újraszabályoz, akkor ennek során – az új szabályozás céljának megfelelően – szükséges lehet jogalanyok egyes jogviszonyainak, sőt akár jogállásuknak átfogó felülvizsgálata is, ami függő jogi helyzeteket teremthet. [...] Ha tehát a jogalkotói beavatkozás az addig világos jogszabályi környezetben, rendezett körülmények között működő jogalanyok jogállását ellentmondásossá, jogviszonyainak meglétét (illetve tartalmát) indokolatlanul bizonytalanná teszi, az nincs összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság követelményével” (Indokolás [45]).
- [70] Ezek a feltételek jelen ügyben nem teljesülnek. Az indítványozó által alaptörvényesnek tartott Kit. ugyanis közszolgáltatási szerződések felmondására a jogszerű felmondás lehetőségét teremtette meg az önkormányzatoknak; ezenkívül nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná a szerződés felmondáshoz tartozó jogkövetkezmények (bírósághoz fordulás) alkalmazását.
- [71] Mindezek alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le, hogy a közigazgatási jog különös részébe tartozó jognak tartalmaznia kellene elszámolási szabályokat a kéményseprő-ipari tevékenységre vonatkozó közszolgáltatási szerződések jogszerű felmondása esetére.
- [72] Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztást akkor állapítja meg az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján, ha „a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos”. Tekintettel arra, hogy a Ptk. szabályai a fentiek alapján előre látható, világos szabályozást tartalmaznak, az Abtv.-ben foglalt feltétel nem teljesült, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértő mulasztást indokolatlanul állapította meg az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

- [73] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

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

- [74] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/461/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában.

