

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3128/2019. (VI. 5.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.35.519/2016/7. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Egy gazdálkodó szervezet (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselő útján (Bakonyi Ügyvédi Iroda, képviseli: dr. Bakonyiné dr. Fest Edit irodavezető ügyvéd; cím: 1143 Budapest, Besnyői utca 13. 4. emelet) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kfv.V.35.519/2016/7. számú ítélete ellen.
- [2] 1.1. Az indítványozó Gyöngyös Város Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság. Az indítványozó alapvetően önkormányzati sportlétesítményeket működtet, mely tevékenységéért önkormányzati támogatásban is részesül. Ebben a körben megállapításra került, hogy a városi sport- és rendezvénycsarnok, strandfürdő használatáért bérleti díjat fizet az önkormányzatnak, míg az egyéb sportlétesítményeket ingyenesen veszi igénybe. A város önkormányzatának képviselő testülete határozatban döntött az indítványozó által működtetett létesítményekben az egyes intézmények és sportcélú szervezetek számára biztosítandó használati támogatásról, egyebek mellett meghatározva azt is, hogy melyik szervezet, milyen célra, éves szinten hány órában illetőleg mennyi belépés során, milyen kedvezményekkel veheti igénybe a létesítményeket. Gyöngyös Város Önkormányzata az indítványozóval megkötött támogatási szerződés alapján működési célú támogatás-ként a 2009. évben 174 639 900 Forintot, míg 2010. évben 179 651 600 Forintot utalt az indítványozó részére.
- [3] 1.2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Heves Megyei Adóigazgatósága az indítványozónál 2009. és 2010. évekre általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) adónemben végzett bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzésének eredményeként – megismételt eljárásban – 2010. június 26. napján meghozott 1962239529. számú határozatával az indítványozót 27 677 000 forint adókülönbözet, 5 535 000 Forint adóbírság és 8 550 000 Forint késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte. A fellebbezés folytán eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (a továbbiakban: alperes) a 2014. szeptember 30. napján kelt 3799469586. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A határozat egyebek mellett megállapította, hogy az önkormányzati támogatás az indítványozó által nyújtott szolgáltatások árát és díját nem közvetett módon, hanem közvetlenül befolyásolta. Ez utóbbi tényre figyelemmel az önkormányzat által nyújtott támogatásból a kedvezményezett szolgáltatásnyújtások részbeni ellentétezését szolgáló rész az indítványozónál az általános forgalmi adóról szóló törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 65. §-ának utolsó fordulata alapján adóalapot képez. Az indítványozó azzal, hogy az önkormányzattól kapott pénzeszközök fejében sportlétesítmények kedvezményes használatát biztosította, az önkormányzat által meghatározott szervezeteknek, ugyancsak az önkormányzat által meghatározott feltételekkel, az önkormányzat részére szolgáltatást nyújtott, így a támogatás – függetlenül annak megnevezésétől – tartalmát tekintve konkrét megrendelés ellenértékének minősíthető, mely megrendelés ellenértékét az indítványozónak az önkormányzat felé általános forgalmi adó felszámításával számláznia kellett volna oly módon, hogy a számlázott ellenérték együttes összege azonos legyen a támogatás összegével. A hatóság határozata tartalmazott még megállapítást

adóügyi kérdésekben két sportklubbal összefüggésben is, de ezek az alkotmányjogi panasz szempontjából jelentőséggel nem bírnak.

- [4] Az indítványozó keresetében a határozatok hatályon kívül helyezését kérte. Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. május 8. napján kelt 8.K.27.292/2014/12. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A Kúria ezt az ítéletet – az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljárva – a 2016. március 3. napján kelt Kfv.I.35.480/2015/10. számú végzésével hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.
- [5] A megismételt eljárásban az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. április 25. napján kelt 8.K.27.103/2016/3. számú ítéletével (a továbbiakban: elsőfokú ítélet) az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte. Az elsőfokú ítélet szerint az önkormányzat részéről biztosított működési támogatás az indítványozó által működtetett intézmények fenntartására és részbeni felújítására adott általános támogatás volt, az valamennyi, a fenntartással kapcsolatos költség, kiadás (figyelembe véve a bevételeket is) fedezetére szolgált. Ebből következően a kedvezményezettek számára nyújtott szolgáltatás árát közvetlenül nem befolyásolta, mert a működési célú összegek és az indítványozó által biztosított kedvezmények között csupán egy közvetett kapcsolat állapítható meg. Az elsőfokú bíróság szerint az alperes helytelenül jutott arra a következtetésre, hogy az Áfa. tv. 65. §-a alapján az önkormányzat által nyújtott támogatás adóalapot képez, ezért az adókülönbözet megállapításának nem volt jogszabályi alapja.
- [6] 1.3. A Kúria felülvizsgálati bírósággént eljárva 2017. június 22. napján meghozott Kfv.V.35.519/2016/7. számú ítéletével (a továbbiakban: kúriai ítélet) az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az indítványozó keresetét teljes körűen elutasította. A kúria ítéletében az anyagi jogi szabályozás köréből az Áfa tv. 2. § a) pontját (alkalmazási hatály), 9. § (1) bekezdését (termék értékesítésének fogalma), 13. § (1) bekezdését (szolgáltatás nyújtásának fogalma) és 65. §-át (adóalapja) emelte ki. Ez utóbbi, azaz az Áfa tv. 65. §-a szerint: „[...] szolgáltatás nyújtása esetében az adó alapja – ha e törvény másként nem rendelkezik – a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a [...] szolgáltatás igénybevevőjétől, akár harmadik féltől, ideértve a támogatások bármely olyan formáját is, amely a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja”.
- [7] Az önkormányzat által az indítványozó részére működési célú támogatás megnevezéssel nyújtott támogatások és az Áfa tv. 65. §-ának összevetése körében a Kúria a közigazgatási eljárás, a per teljes iratanyaga alapján – figyelemmel az egységes kúriai joggyakorlatra is – azt állapította meg, hogy az alperes az általa bizonyított tényállásra a megfelelő jogszabályok helyes értelmezésével és alkalmazásával jogszerűen döntött akként, hogy az önkormányzat részéről az indítványozónak biztosított működési célú támogatások az indítványozó által nyújtott szolgáltatások árát, díját – a kedvezményezetti körbe tartozó igénybevevők számára kedvezményesen nyújtott belépőjegyek ára tekintetében – közvetlenül befolyásolták (kúriai ítélet [28]). A Kúria rámutatott, hogy a közvetlen befolyásolást kétséget kizáróan megalapozta az, hogy az önkormányzati határozatok és egyéb dokumentumok pontosan és egyértelműen meghatározzák az önkormányzat tulajdonában álló, de az indítványozó által működtetett létesítmények használatával kapcsolatos célzott kedvezményeket. A kedvezményezett igénybevevők számára biztosított kedvezményes áru létesítményhasználat okozta bevételkiesést, továbbá a működőképességet az indítványozó az önkormányzat által a részére nyújtott támogatás összegéből fedezni, illetve biztosítani tudta, de a támogatásra azért is szüksége volt, hogy az általa üzemeltetett létesítmények szolgáltatásait a tulajdonosi döntéseknek megfelelően, a kedvezményezetti körnek kedvezményes áron nyújthassa. A Kúria hangsúlyozta ítéletében, hogy az elsőfokú bíróság ezzel ellentétes álláspontja téves. Egyetértett a Kúria az alperes adóhatósággal abban is, hogy helytállóan került meghatározásra az, hogy az önkormányzati támogatásnak nem a teljes összege minősül adóalaprak, csak az árát közvetlenül befolyásoló része, amelyet meghaladó rész nem veszítette el eredeti, a működés finanszírozását szolgáló jellegét.
- [8] A döntése elvi tartalmaként határozta meg a Kúria: „ha az önkormányzat meghatározza, hogy a tulajdonában lévő sportlétesítményt működtető saját cége kinek és milyen körben nyújtson kedvezményezett szolgáltatást, amelyhez támogatást is folyósít, a támogatás közvetlenül befolyásolja a termék értékesítésének, a szolgáltatás nyújtásának árát, díját” (kúriai ítélet [31]). A Kúria ezen döntését támadta meg az indítványozó alkotmányjogi panaszával.
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panasz szerint a Kúria Kfv.V.35.519/2016/7. számú ítélete ellentétes az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével és az XXIV. cikk (1) bekezdésével is. Alkotmányjogi

panaszában előadta, hogy az alaptörvény-ellenesség abból fakad, hogy a Kúria a vonatkozó rendelkezések helyett a bírói gyakorlatra alapította ítéletét. A bírói gyakorlat nem tartozik az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alá. Szakcikket idézve rámutatott, hogy az Áfa tv. logikájából az is következik, hogy nem befolyásolják az árat azok az önkormányzati támogatások, amelyeket egy intézmény működőképességének fenntartására utalnak át anélkül, hogy az intézmény által nyújtott szolgáltatások, termékek árát közvetlenül meghatároznák. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) 51. § (4) bekezdése és 160. §-a alapján pedig kijelenthetőnek tartja, hogy a működési költség a szolgáltatásba folyamatosan beépülő költségeket és az infrastruktúra üzemeltetési költségeit jelenti. Álláspontja szerint egyértelműen rendezett annak kérdése, hogy milyen támogatás befolyásolja közvetlenül az árat, amivel szemben nem helytálló a Kúriának a bírói gyakorlatra hivatkozó, a hatályos jogszabályban foglaltakat figyelmen kívül hagyó érvelése.

- [10] 2.1. Az Alkotmánybíróság főtárgya hiánypótlásra hívta fel az indítványozót. Tájékoztatta arról, hogy beadványa nem tartalmaz kellő, alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást arra nézve, hogy a kúriai ítélet miért elmentés az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Ez utóbbiak kapcsán felhívta a figyelmet arra is, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) és T) cikk (1) bekezdései nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jogoknak, így azokra alkotmányjogi panaszt alapítani nem lehet.
- [11] 2.2. Az indítványozó határidőben egészítette ki alkotmányjogi panaszát. Kiemelte, hogy az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése értelmében általánosan kötelező magatartási szabályt jogszabály állapíthat meg, azonban a kúriai ítélet alapjául szolgáló bírói gyakorlat nem minősül ilyennek. Ily módon általánosan kötelező magatartási szabályként a bírói gyakorlatot rendelte alkalmazni. A jogszabályok mindenkire kötelező érvényűek, ezért az eljáró bíróság az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében foglalt azon jogait sértette meg, hogy egy mindenkire kötelező érvényű jogszabályt figyelmen kívül hagyott, és ítéletét a bírói gyakorlatra alapította. Ez a bírói gyakorlat azonban ellentmond az Áfa tv. 65. §-ának, a Számv. tv. 51. § (4) bekezdésének és 160. §-ának, ezáltal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való joga is megsértésre került. A bírói gyakorlat által alkalmazott, de a hatályos jogszabálynak ellentmondó rendelkezés nem lett volna alkalmazható a perében. Az alkotmányjogi panasz kiegészítésében hangsúlyozza, hogy „a perbeli esetben nem volt olyan hatályos jogszabály, amely kimondta volna, hogy ha az önkormányzat meghatározza, hogy a tulajdonában lévő sportlétesítményt működtető saját cége kinek és milyen körben nyújtson kedvezményezett szolgáltatást, amelyhez támogatást is folyósít, a támogatás közvetlenül befolyásolja a termék értékesítésének, a szolgáltatás nyújtásának árát (díját)”.
- [12] Az indítványozó a fentiekben túlmenően alkotmányjogi panaszának kiegészítésében hivatkozott az Alkotmánybíróság 20/2017. (VII. 18.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.). Ebben a döntésben – véleménye szerint – az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése és T) cikk (1) bekezdése Alaptörvényben biztosított jogoknak lett elismerve, ezért alkotmányjogi panaszának érdemi elbírálása lehetséges.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett, hatályos rendelkezései:

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[14] 2. Az Áfa tv. érintett rendelkezése:

„65. § Termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében az adó alapja – ha e törvény másként nem rendelkezik – a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a termék beszerzőjétől, szolgáltatás igénybevevőjétől, akár harmadik féltől, ideértve a támogatások bármely olyan formáját is, amely a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja.”

III.

[15] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. A panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az érdemi határozatban is dönthet. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

[16] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy 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. Ebben a körben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor és jelen eljárásban az indítványozó érintettnek minősül, továbbá jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

[17] Az indítvány azonban csak részben felel meg az Abtv. 52.§ (1b) bekezdésben előírt feltételeknek, azaz a határozott kérelem követelményének. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság Alaptörvény és Abtv. szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági döntést, és kérte annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ugyanakkor az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerint a kérelem – egyebek mellett – akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli, illetve tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az alkotmányjogi panasz megjelöli az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését mint a támadott ítélettel ellentétes alaptörvényi cikket, de ezzel kapcsolatos önálló indokolást az indítvány egyáltalán nem tartalmaz, mely így érdemi elbírálásra alkalmatlan. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra mutat rá, hogy e rendelkezés nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított olyan jognak, melyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani, konkrét alapjogsérelmet alkotmányjogi panasz eljárásban nem alapozhat meg. Megjegyzést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó által is hivatkozott Abh.-ban is ily módon járt el (Abh., Indokolás [11]). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ezek vonatkozásában érdemben nem vizsgálta.

[18] 2. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta azon következetes gyakorlatát, mely szerint a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben [3023/2019. (I. 21.) AB végzés Indokolás [18]]. Jelen alkotmányjogi panasz kapcsán a testület úgy ítélte meg, hogy az indítványozó Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos panasz – mely szerint az eljáró bíróság mindenkire kötelező érvényű jogszabályt figyelmen kívül hagyott, és ítéletét az ezzel ellentétes bírói gyakorlatra alapította – csak az érdemi vizsgálat során értékelhető. Az indítvány ebben a részében megfelel az Abtv. 29. §-ában támasztott feltételnek, az indítványozó *contra legem* jogalkalmazással kapcsolatos indítványi elemeinek megválaszolása – különös tekintettel az Abh. megállapításaira is – csak érdemi vizsgálat keretében lehetséges.

IV.

[19] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[20] Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálata során először áttekintette a bírói jogértelmezés főbb alkotmányos szabályait, a bíróságok *contra legem* jogalkalmazással kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot, melyeket végül összevetett az alkotmányjogi panasszal.

- [21] 1. Az indítványozó által is hivatkozott Abh.-ban az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” (Abh., Indokolás [23]). Korábbi döntésében azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[a] jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás” [3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]]. Ennek szellemében vizsgálta meg az Alkotmánybíróság az indítványozó bírói jogalkalmazással kapcsolatos állításait.
- [22] 2. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz – mint amilyen jelen indítvány is – az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ezen eljárása során a testület a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e. Az Alkotmánybíróság következetes abban, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi.
- [23] Az Alaptörvény tartalmaz szabályokat a bíróságok jogalkalmazásával és a jogszabályok értelmezésével kapcsolatban. Az Alaptörvény 2012. január elsejei hatálybelépésétől és az alkotmányjogi panasszal érintett időszakban az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. E cikk azt is tartalmazza továbbá, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 8. cikke 2019. január 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény 28. cikkét, és annak szövegét egy új mondatral egészítette ki: „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.”
- [24] Az Alkotmánybíróság korábban is foglalkozott az Alaptörvény 28. cikkének tartalmával, és jelen ügygel összefüggésben az alábbi megállapításait emeli ki. A bíróságnak a többféleképpen értelmezhető jogszabályszöveg normatartalommal kitöltésekor lehetősége és az Alaptörvény 28. cikke értelmében kötelessége is van arra, hogy a norma alkalmazásakor és értelmezésekor az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést válasszon. Az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés, ha egy jogszabálynak több lehetséges értelme is van, nem jelent *contra legem* értelmezést vagy a normatartalom mellőzését [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [37]; legutóbb megerősítette: 3031/2019. (II. 13.) AB határozat Indokolás [43]]. Másképpen megfogalmazva a 28. cikk szerint a jogszabály Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezése a bíró számára nemcsak jog, hanem kifejezett kötelesség: amennyiben a bíró a jogszabály szövegét az értelmezés segítségével az Alaptörvénnyel összhangban tudja alkalmazni, annyiban ennek megfelelően köteles eljárni [3146/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [25]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]]. Ezen idézett döntésekben is és gyakorlata során is mindig hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, mely tevékenységük során természetesen nagyfokú szabadsággal, az Alaptörvény által is biztosított és az Alkotmánybíróság által is védett mozgástérrel rendelkeznek. Így kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható [3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [25] Jelen alkotmányjogi panasz kapcsán azt is fontos kiemelni, hogy a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása min-

den kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek (Abh2., Indokolás [26]).

- [26] 3. Az indítványozó által is hivatkozott Abh.-ban, és az Abh2.-ben is arra végkövetkeztetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panaszokkal támadott bírósági döntések alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ezen döntései relevanciával bírnak a jelen ügy megítélése során az alábbiak szerint.
- [27] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt állapította meg, hogy „a törvényszék *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Egyrészt a törvényszék a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta. Másrészt, ezzel párhuzamosan, a törvényszék önkényesen járt el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe. Harmadrészt a törvényszék önkényesen járt el akkor is, amikor döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó [...] kifejezetten hatályon kívül helyezte” (Indokolás [29]).
- [28] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság ezt a megközelítést használta fel és fejlesztette tovább. A testület az előbb ismertetett „hármass feltételrendszer” felhasználásán túlmenően kimondta, hogy „a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az Alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*)” (Indokolás [28]). Megállapította, hogy a vizsgált bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Ugyanakkor a megsemmisítés mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, „hogy pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő” (Indokolás [30]).
- [29] 4. A fentiekben túlmenően közös az Abh1. és Abh2. döntésekben az is, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapítása során mindenekelőtt abban a kérdésben kellett döntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az indítványozói állításoknak megfelelően valóban *contra legem* jogalkalmazás történt-e. Ennek kapcsán az alábbiakat emeli ki a testület.
- [30] Az Áfa tv. 65. §-a értelmében: termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében az adó alapja – ha e törvény másként nem rendelkezik – a pénzben kifejezett ellenérték, amelyet a jogosult kap vagy kapnia kell akár a termék beszerzőjétől, szolgáltatás igénybevevőjétől, akár harmadik féltől, ideértve a támogatások bármely olyan formáját is, amely a termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának árát (díját) közvetlenül befolyásolja. Ezt a kérdéskört az adóhatóságnak és a bíróságoknak kell eldöntenie az eset összes körülményére, iratanyagára is tekintettel. A Kúria a támadott döntésében is így járt el, és szemben az indítványozó állításával, döntését nem a bírói gyakorlatra alapozta: „a Kúria a közigazgatási eljárás, a per teljes iratanyaga alapján – figyelemmel az egységes kúriai joggyakorlatra is [...] – azt állapította meg, hogy az alperes az általa bizonyított tényállásra a megfelelő jogszabályok helyes értelmezésével és alkalmazásával jogszerűen döntött akként, hogy az önkormányzat részéről a felperesnek biztosított működési célú támogatások a felperes által nyújtott szolgáltatások árát, díját [...] közvetlenül befolyásolták” (kúriai ítélet, Indokolás [28]). Az Áfa tv. 65. §-ából sem következik ezzel ellentétes megközelítés. Ugyanakkor annak is jelentősége van, hogy az önkormányzati támogatásnak nem a teljes összegét minősítették adóalapnak, hanem csak az árat közvetlenül befolyásoló részét, mely nem érintette a működés finanszírozását biztosító részt (kúriai ítélet, Indokolás [29]).
- [31] Mindezek alapján tehát nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az Áfa tv. 65. §-át – az ismertetett tartalommal – értelmező bírói döntés ellentétes lenne az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, mert a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog jelen ügyben nem határolja be az értelmezést abban a tekintetben, hogy mi tartozik bele az áfa alapjába.
- [32] Szemben az indítványozó állításával, a konkrét esetben az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a kifogásolt bírói döntés a fentiekben kifejtettek alapján nem ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, mivel *contra legem* jogalkalmazás nem merült fel az ügyben, mint ahogy kirívó jogértelmezési hiba sem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben elutasította.

[33] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 2019. május 28.

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. Hörchneré 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.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [34] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az indítvány érdemi vizsgálatának feltételei nem álltak fenn.
- [35] 1. Az Abtv. 27. §-a alapján indítványozói jogosultsággal az az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet rendelkezik, akinek Alaptörvényben biztosított jogát a bírói döntés sérti. Figyelemmel arra a tényre, hogy a jelen ügyben az indítványozó egy helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság, indokoltnak tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a döntésének indokolásában egyértelműen tárja fel azokat a szempontokat, amelyeket az indítványozói jogosultság megállapítása során értékelt. Ezzel összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom lényegesnek.
- [36] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése előtt azon az elvi megfontoláson alapult, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].
- [37] Az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” című részében elismeri az alapvető jogokat. Azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – az állam elsőrendű kötelezettségének tartja [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény e része – az alapvető jogok szabályozásán keresztül – az egyének és az állam viszonyát határozza meg. Lényegesnek tartom kiemelni ezért, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok rendeltetése – a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói határozatnak megfelelően –, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az egyének és a közösségek jogainak védelmére.
- [38] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított értelmezését a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban pontosította, és megállapította: „A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek” (Indokolás [21]). Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis a polgári perben „a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog” (Indokolás [21]).

- [39] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt években – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban foglalt szempontok alapján – azon alapult: amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az indítványozóként fellépő szervezet az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról.
- [40] Az Alkotmánybíróság tehát az indítványozói jogosultság körében tekintettel van arra, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés alapjául szolgáló jogvita milyen jogviszonyból fakad. Ezzel összefüggésben pedig, véleményem szerint a vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy a jogvita alapjául szolgáló anyagi jogviszonyban az indítványozó milyen minőségben vett részt, és e minőségét érintően feltárható-e olyan alapjogi jogvédelmi igény, amely az indítványozói jogosultságát megalapozza.
- [41] A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból álláspontom szerint a jelen ügyben nem következik, hogy egy helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló szervezetnek, amelynek a tevékenysége az önkormányzat tulajdonában álló sportlétesítmények működtetésére irányul, e tevékenységből fakadó adójogi jogviszony alapján az indítványozói jogosultsága megállapítható volna. Szükségesnek tartottam volna ezért, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság körében értékelt szempontokra (pl. a vizsgált jogviszony jellege) kifejezetten utaljon.
- [42] 2. Nem értek egyet azzal, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának feltételei fennálltak.
- [43] Az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával {3173/2015. (IX. 23) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben hangsúlyozza, hogy az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [45] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jellemzően a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben nem vizsgálja.
- [46] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben megállapította ugyanakkor azt is, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. „A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [47] Az Alkotmánybíróság e megállapításokat irányadónak tekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, és elismerte, hogy a *contra legem* jogalkalmazás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Ennek megállapításának azonban kivételes esetben lehet helye, és a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája csak akkor merülhet fel, ha a következő – egymást erősítő – feltételek együttes fennállása megállapítható. Egyrészt a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza. Másrészt, ezzel párhuzamosan, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe. Harmadrészt, ha a bíróság döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapítja, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával és hatálybaléptetésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyez (Abh., Indokolás [29]).
- [48] Az adott esetben ezek a körülmények nem merülnek fel. A Kúria a támadott döntését részletesen megindokolta, kiemelve, hogy melyek voltak az adott jogkérdésre irányadó normák, és azokat miért az adott értelmezés

mellett alkalmazta. A Kúria hangsúlyozta, hogy döntését az egységes kúriai joggyakorlatra (Kfv.I.35.951/2000/4., Kfv.I.35.399/2002/6., Kf.I.35.097/2000/6., Kfv.I.35.146/2016/7., Kfv. I. 35. 680/2016/4.) figyelemmel hozta meg.

[49] A kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog állított sérelmével összefüggésben nem merült fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétegye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, ezért az indítványt vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2019. május 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [50] A jelen ügyben az indítványozó egy 100 %-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, amely az indokolás I.1.2. pontjában (Indokolás [3]–[5]) foglaltak értelmében, helyi közügyben, az önkormányzat közszolgáltatási feladatainak teljesítése körében, az önkormányzat létesítményeit üzemeltette a peresített időszakban. Az önkormányzattal kötött támogatási szerződés révén az indítványozó kedvezményesen tudta a szolgáltatásait nyújtani az azokat igénybe vevők számára. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóigazgatási eljárás keretében általános forgalmi adónemben adóhiányt állapított meg és jogkövetkezményeket alkalmazott az indítványozó terhére. Az indítványozó keresettel támadta az adóhatóság határozatának törvényességét.
- [51] Az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőző alapeljárás adójogi, azaz közjogi jogviszonyból származott. Az Alkotmánybíróság előtt támadott bírói döntést a bíróság közigazgatási perben hozta meg. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet – egyéb feltételek teljesülése mellett – akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Figyelemmel a törvényalkotónak az Abtv.-ben megnyilvánult akaratára is, véleményem szerint a befogadással kapcsolatosan elsődlegesen azt kellett volna tisztázni, hogy az indítványozó – a fenti körülmények alapján – tekinthető-e alapjogi jogalanynak és ha igen, akkor milyen körben?
- [52] Véleményem szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata nem egyértelmű abban a kérdésben, hogy az államnak, az állami szerveknek, az állami tulajdonú cégeknek, illetve az önkormányzatoknak és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak mikor és milyen körben ismeri el az alapjogi jogalanyiságát.
- [53] Ahogy arra már az Abh2.-höz fűzött különvéleményemben is utaltam, nem tartom kizártnak azt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében az állam, illetve az állami szervek indítványára is eljárjon. Azt azonban kétségesnek tartom, hogy az állam, avagy az állami szervek alapjogi oltalmat kérhetnének az amparo-típusú alkotmányjogi panasz intézményének révén.
- [54] Nem vitatom, hogy a kérdést másképpen kell megfogalmazni az önkormányzatok és az önkormányzati gazdasági társaságok esetében, mint ahogyan az állam, illetve az állami szervek körében. Az Alaptörvény nem hagy kétséget afelől, hogy az önkormányzatokat meghatározott körben autonómia illeti meg. Az autonómia kereteit az Alaptörvény hatáskörcsoportként definiálja a 32. cikk (1) bekezdésében, amely hatáskörök az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok védelme alatt állnak. A jogrendben, így az alkotmányjogban és a közigazgatási jogban is a fogalmak precíz használatának jelentősége van. Így a „hatáskör” nem „jogosultság” és nem is „jog”. Mégsem zárkozom el attól, hogy az Alaptörvény 32. cikke szerinti önkormányzati hatásköröket a testület a vertikális hatalommegosztás égisze alatt önkormányzati „jogokként” – adott esetben az Abtv. 27. §-ára hivatkozással – oltalmazza az állammal szemben. Az oltalom körét pedig olyan szélesre kell húzni, amelybe az önkormányzat által, a (vállalt vagy kötelező) közszolgáltatási feladatai teljesítésére létrehozott non-profit cégek, gazdasági társaságok is beletartoznak. Az önkormányzatok és gazdasági társaságaik alkotmányos védelmének tehát az Alaptörvényben elfoglalt helyükhöz, másképpen megfogalmazva a státusukhoz kell illeszkedni.
- [55] A testület többségének eddigi gyakorlata nem a fenti logikát követi, hanem többféle szempontot érvényesít a következők szerint. A jogviszony-alapú megközelítés azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság döntéshozó fórumának – öttagú tanácsának avagy teljes ülésének többsége – az alapjogi jogvédelem kapcsán esetről-esetre mérlegelve {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [22]} abból indul ki, hogy milyen jogviszonyból származik az az indítvány, amely alapján az eljárásában vizsgálódik. Érdemi vizsgálatra akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat vagy az önkormányzati cég (esetleg önkormányzati intézmény) indítványa magánjogi jogviszonyra vezethető vissza, vagyis az indítványozó a perben magánjogi jogalanyként járt el {lásd pl.: 3332/2017.

(XII. 8.) AB határozat, Indokolás [11]]. A testület döntései között ugyanakkor vannak olyanok, amelyek a bírósági eljárást megelőző jogviszony jellegzetességeiből [3149/2016. (VII. 22.) AB határozat, 3269/2017. (X. 19.) AB határozat], továbbá olyanok, amelyek a bírósági eljárás magánjogi jellegéből indulnak ki [pl.: 3091/2016. (V. 12.) AB határozat] és vannak olyanok is, amelyek az egyértelmű közjogi (sőt alkotmányjogi) jogviszonyra és közigazgatási perre, mint előzményre tekintet nélkül, meghatározott alapjogra figyelemmel, minden további feltétel nélkül alapjogi jogalannak tekintik az önkormányzatot [3158/2018. (V. 16.) AB határozat].

- [56] Mindebből összefoglalóan az a következtetés adódik számomra, hogy egyértelművé kell tenni azt a dogmatikai alapállást, ahogyan az Alkotmánybíróság közelít az alapjogokhoz, az „Alaptörvényben biztosított jogokhoz”, az alkotmányjogi panasz intézményéhez, az Alaptörvény 32. cikkében foglaltakhoz, valamint azzal összefüggésben az önkormányzatok, és a közpénzt felhasználó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok alapjogi jogalanyiségéhez. A tisztázásnak ki kell terjednie a státus-alapú, a jogviszony-alapú avagy az alapjogok szerinti megközelítések mibenlétére is. A joggyakorlat ugyanis csak akkor követhető, ha ezeket az alapkérdéseket az Alkotmánybíróság tisztázza és határozataiban következetesen érvényesíti.
- [57] A jelen ügyben a többségi indokolás nem tér ki arra, hogy hogyan viszonyul a 100 %-ban önkormányzati tulajdonú non-profit gazdasági társaság alapjogi jogalanyiségéhez. Annak ellenére maradt el az indokolás, hogy az adóhatóság kifejezetten az önkormányzati támogatásból származó pénzek felhasználásával kapcsolatos áfa-fizetési kötelezettség elmulasztására alapozta közigazgatási döntését. Ugyanakkor az alapjogi jogalanyiség jogviszony-alapú megközelítését alkalmazva azt kell megállapítani, hogy a bírói döntés közigazgatási perben született és adójogi tárgyú volt, a pert megelőző jogviszony pedig támogatási avagy közszolgáltatási karakterű. Magánjogi jogviszony az ügyben semmilyen szinten nem volt felfedezhető.
- [58] Mindezen indokokra tekintettel, véleményem szerint az Alaptörvényből és az Abtv. rendelkezéseiből a többségi határozat rendelkező része nem volt levezethető, ezért azt nem támogattam.

Budapest, 2019. május 28.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [59] Az alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság döntésével arra tekintettel fogadta be, hogy szükségesnek tartotta az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésére alapítottan azt vizsgálni, hogy az bíróság jogalkalmazása során *contra legem* járt-e el.
- [60] Álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme kifejezetten processzuális jellegű kérdésekkel összefüggésben állapítható meg.
- [61] Az esetleges *contra legem* döntés nézetem szerint nem processzuális kérdés, hanem az, az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jogbiztonság sérelmét vethetné fel, amire viszont az indítvány nem hivatkozott.
- [62] Ezért az indítvány befogadásával nem értek egyet, azt nézetem szerint vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2019. május 28.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [63] A jogi személy alkotmányjogi panasza alapján az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 51. § (1) bekezdésére figyelemmel vizsgálnia kellett volna, hogy a konkrét indítványozó jogosult volt-e az adott alkotmányjogi panaszt előterjeszteni.
- [64] Az Abtv. 27. §-a, amelynek alapján az indítványozó a panaszát előterjesztette, előírja, hogy alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha az ügy érdekében hozott döntés „[...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az Alap-

törvény I. cikk (4) bekezdéséből következően: a „törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” Jogi személy indítványozó esetében így mindig vizsgálni kell azt, hogy az indítványában felhívott alapvető jogra támaszthat-e egyáltalán alapjogi igényt.

- [65] Jelen esetben az indítványozó Gyöngyös Város Önkormányzata 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság. A jogi személy indítványozó az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott a közigazgatási perben hozott bírói döntéssel szemben, mivel a bíróság úgy ítélte meg, hogy amennyiben az „önkormányzat meghatározza, hogy a tulajdonában lévő sportlétesítményt működtető saját cége kinek és milyen körben nyújtson kedvezményezett szolgáltatást, amelyhez támogatást is folyósít, a támogatás közvetlenül befolyásolja a termék értékesítésének, a szolgáltatás nyújtásának árát (díját)”, s emiatt adókötelessé válik.
- [66] A helyi önkormányzatok az Alaptörvény, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján létrejött jogalanyok. Az Alaptörvény a Magyar Állam szervei között tünteti fel a helyi önkormányzatokat („Az Állam” című rész 31–35. cikkei rendelkeznek a helyi önkormányzatokról), így ezek az Alaptörvény alapján az államszervezethez tartoznak. Ezzel összhangban rögzíti az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 3. § (1) bekezdése, hogy az „államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll”. Az Áht. 3. § (3) bekezdése sorolja fel az államháztartás önkormányzati alrendszerének elemeit, e rendelkezés a) pontjában elsőként említve a helyi önkormányzatot. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; tulajdonosi jogokat gyakorol tehát saját cége, vállalkozása felett.
- [67] Az Alaptörvény ugyanakkor a „Szabadság és Felelősség” című rész legelején leszögezi: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez az elsőrendű alaptörvényi kötelezettsége válik mérvadóvá, ha az állam, annak valamely szerve, illetve az általuk igénybe vett magánjogi szervezet lép fel azzal az igénnyel, hogy számára is biztosítottak az alapvető jogok, és ezek alapján védelmet magának követel. Miután az alapvető jogok védelme az államnak saját magának alaptörvényi – elsőrendű – kötelezettsége, az Alaptörvénybe foglalt kivételektől eltekintve nem támaszthat bírói úton érvényesíthető jogi igényt az Alaptörvény állítólagos sérelmének megszüntetésére, az Alaptörvényben garantált alapvető jogok védelmére (azok esetleges megsértésével szemben).
- [68] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata szerinti alapjogvédelmi kötelezettsége magára az államra teljes mértékben, egészében kötelező. Az állam(hatalom) ezért a magánjogi eszközök használata során sem mentesül az alapvető jogok védelmére irányuló kötelezettsége alól, sem magánjogi eljárások, sem magánjogi szervezeti, illetve társasági formák igénybevétele esetén. Az alapjogvédelmi kötelezettség tehát nem redukálható le az állam(hatalom) kötelező intézkedéseinek meghozatalára, nem korlátozódhat egyes területekre, funkciókra vagy tevékenységi formákra; az az állami szervek, illetve szervezetek minden cselekményére vonatkozik (mivel feladatait az államnak minden megnyilvánulásakor a közjó szolgálatában kell ellátnia).
- [69] Szükséges rámutatni továbbá az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kapcsán egy lényegi különbségre: miközben az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, vagyis az alapvető jogok biztosítása révén az emberek szabadságát ismeri el és garantálja az Alaptörvény, addig az államot alapvetően kötelezi. Cselekedeteiket az egyének, valamint – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését is figyelembe véve – szervezeteik szubjektív preferenciáik szerint szabadon alakíthatják. Az állam ezzel szemben feladatokat köteles teljesíteni, mégpedig polgárai javára, és tevékenységéért polgáraival szemben felelősséggel tartozik. Az állam cselekedetei tehát nem a személyiség szabad, szubjektív megnyilvánulásai, az állam tevékenysége egészében az alapvető jogok által korlátozott tevékenység, s ez az államot terhelő korlátozás nem függ hasznosságai vagy funkcionális feltételektől. Amennyiben ellátja a feladatokat, működésében alapvető jogok korlátozzák, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában cselekszik: akkor is tehát, ha feladatát a magánjog eszközeivel teljesíti. Nem menekülhet az alapvető jogok, illetve a belőlük származó kötelezettsége elől a magánjog világába; a magánjogi eszközök igénybevétele esetén sem mentesülhet tehát elsődleges alaptörvényi kötelezettsége alól.
- [70] Az alapvető jogok az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük ekként a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Alapjogoknak állami szervek, állami kézen lévő jogi személyek alapvetően így nem lehetnek az alanyai. Az alapjogok az embert védik az állammal szemben. Ezt az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta

meg: az „alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)

- [71] Miután az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal az az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet fordulhat az Alkotmánybírósághoz, akinek az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az „Alaptörvényben biztosított jogát sérti”, a konkrét indítvány kapcsán szükség lett volna feleletet adni arra a kérdésre, hogy az adott indítványozót lehet-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosultnak tekinteni, lehet-e az indítványozó az általa hivatkozott alapjognak alanya. Ezt pedig csak az indítványi kérelem és az adott, sérülni vélt alapjog összefüggésében lehetett volna megállapítani.
- [72] Az indítványozó, a helyi önkormányzat gazdasági társasága a neki juttatott önkormányzati támogatás adójogi vonzatát megállapító közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata iránt indított perben vélte sérülni a tisztességes eljáráshoz való jogát, mert szerinte a bíróság a vonatkozó törvényt (Áfa tv.) nem megfelelően alkalmazta. A közigazgatási perben a bíróság az alperesi határozat törvényességét vizsgálja, és kizárólag abban a kérdésben foglal állást, hogy a határozat sérti-e a felperes keresetében megjelölt jogszabályi rendelkezéseket. A másodfokú bíróság vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az alperesi határozat nem sértette a felperes kereseti kérelmében megjelölt rendelkezéseket. Ezt kifogásolta az indítványozó, s alkotmányjogi panaszában ezzel összefüggésben kérte a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapítását az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozva.
- [73] A tisztességes eljáráshoz való jog az állam igazságszolgáltató hatalmának önkényét hivatott kizárni. Az Alaptörvényben foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak nem az a rendeltetése, hogy az államszervezet részét alkotó helyi önkormányzat cége számára alapjogi védelmet nyújtson az őt elmarasztaló hatósággal (államigazgatási szervvel) szemben, s biztosítsa a saját cége számára jutott önkormányzati támogatás adójogi vonzatának megfelelő bírói megítélését.
- [74] Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz benyújtására való jogosultság szempontjából vizsgálnia kell azt a kérdést, hogy egy állami szervnek, szervezetnek lehetnek-e alapjogai, hivatkozhat-e alapjogai sérelmére. Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság hiánya miatt utasította vissza már több esetben az alkotmányjogi panaszt {23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188–189.; 240/D/2009. AB végzés, ABH 2010, 2947, 3307/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [8]–[9]; ezen túl lásd például: 3317/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [5]–[7]; 3291/2014. (XI. 11.) AB végzés, Indokolás [10]–[15]; 3077/2015. (IV. 23.) AB végzés, Indokolás [10]–[14]}. Álláspontom szerint a jelen esetben is azt kellett volna megállapítani, hogy az indítványozó az adott ügy kapcsán nem volt alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult, így panaszát emiatt – az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján – vissza kellett volna utasítani.
- [75] Megjegyzem, hogy az előbbieken kifejtettek természetesen nem jelentik azt, hogy a bíróságok ne lennének kötelesek törvényesen eljárni és a törvényeket megfelelően értelmezni. A törvényi szinten biztosított jogvédelem azonban olyan esetben, mint az indítványozó esete, nem fordulhat át alapjogi védelemmé, ami megalapozta volna a bírói döntés érdemi alkotmánybírósági felülvizsgálatát.

Budapest, 2019. május 28.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [76] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. május 28.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2038/2017.

