



A NEMZETI VAGYON KEZELÉSÉÉRT
FELELŐS TÁRCA NÉLKÜLI MINISZTER
ÁLLAMI VAGYONGAZDÁLKODÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/5054-2/2021	
Érkezett: 2022 FEBR 21. Semler	
Példány:	Kezelőiroda:
Hiv. szám: IV/5054/2021	
Melléklet:	db 5

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Hiv. szám: IV/5054/2021

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A tisztelt Alkotmánybírósághoz benyújtott IV/5054/2021.sz. alkotmányjogi panasz szerint a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény 24/H. § rendelkezései sértik az Indítványozói Alaptörvényben rögzített, az alábbiak szerint részletezett jogait.

A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, mint a IV/5054/2021.sz. alkotmányjogi panasszal érintett törvény megalkotója illetve kezdeményezője, tekintettel arra, hogy az ügy a személyek széle körét érinti az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (1b) bekezdése alapján - az alábbi

v é l e m é n y t

kívánja a Tisztelt Alkotmánybíróság tudomására hozni.

Álláspontunk szerint a panasz visszautasításának van helye, mivel az indítványban támadott törvényi szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel.

I. Álláspontunk szerint az Fdvtv. 24/H. §-a az alkotmányjogi panaszban foglaltakkal szemben nem sérti az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit

- XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben rögzített, ügyének független és pártatlan bíróság általi érdemi elbírálásához és jogorvoslathoz való jogát, mivel nem alaptörvény-ellenes, hogy a jogalkotó kompenzációként kártalányt határozott meg, a kártalanítás összegének bírói megállapítását szükségtelenné, illetőleg a kompenzációval kapcsolatos döntés tekintetében a közigazgatási bírói út igénybevételét lehetővé tette;
- XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz való jogát, mivel az Fdvtv. szabályozása kiküszöböli az Abh-ban megállapítottak szerinti, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet;
- XV. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetéshez való jogát, mivel két eltérő jellemzőjű társadalmi csoport (jogalkotói mulasztás folytán kárt szenvedettek, illetőleg jogszabállyal kártalanítottak) esetében a hátrányos megkülönböztetés lehetősége nem értelmezhető;
- XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát, mert ezt az Alkotmánybíróság már akkor sem tartotta az Fdvtv. kapcsolódó szabályozása tekintetében megállapíthatónak a jogsértést, amikor az Fdvtv. törvény még nem tartalmazta a kompenzációval kapcsolatos rendelkezéseket.

II. Álláspontunk kifejtése

A IV/5054/2021.sz. alkotmányjogi panasz az alábbiakra tekintettel nem tekinthető megalapozottnak.

Az Fdvtv. 24/H. §-ában szabályozott kárátalány alkalmazásának megteremtésével biztosított kompenzációs lehetőség a 3/2020. (1.3.) AB határozat megállapított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntette.

Az Indítványozó álláspontja, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség a Magyar Állam oldalán kártérítési kötelezettséget keletkeztetett, nem helytálló. A kompenzáció nem azonos a jogellenes jogalkotás folytán keletkező deliktuális kárfelelősségen alapuló kártérítési kötelezettséggel, mivel a kompenzáció nem a kártérítés, hanem a kártalanítás egy speciális formája.

A Ptk. 6:564. §-a szerint, ha jogszabály a jogszerűen okozott kárért kártalanítási kötelezettséget ír elő, a kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni¹. Az Indítványozó jogellenes magatartásra (mulasztásra) irányadó szabályokra hivatkozva állítja egy nem jogellenes magatartásnak (mulasztás megszüntetése) a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközését, és kártérítési igényét erre alapítja.

A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet az Fdvtv. 24/H. §-ának elfogadásával a jogalkotó megszüntette a hiányosságot, és gondoskodott kompenzáció igénybevételének lehetőségéről, ezért a szerződésen kívüli károkozás szabályaira alapított kártérítési igény ezáltal okafogyottá vált.

Az Indítványozó azon állítása, hogy az Fdvtv. 24/H. §-a szerinti kompenzáció nem ellentételezi a teljes kárt, és az Indítványozót hátrányosan megkülönbözteti a jogellenes jogalkotás folytán kárt szenvedett más károsultakhoz képest, álláspontunk szerint szintén nem helytálló. Nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az, amikor a jogalkotó teljesítette az ABh. által előírt jogalkotási kötelezettségét, melynek során egyértelműen, minden érintettre egyaránt vonatkozóan meghatározta a kompenzáció számítás mértékét, módját és a kompenzáció igénybevétel feltételeit.

A Ptk. 6:564. § rendelkezései alapján a kártalanítási összegnek nem kell a jelentkező kár teljes összegét fedeznie. Ezt alátámasztják a Ptk egyes élethelyzetekre vonatkozó kártalanítással kapcsolatos rendelkezései, melyek a következők:

A Ptk. 5:26. § (2) bekezdése alapján a tulajdonos a sürgősségi helyzetbe került személytől kártalanítást, attól, aki a veszély megszüntetése során indokolatlanul nagy kárt okozott, a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint kártérítést követelhet. A kártalanítási összeg nem azonos a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség alapján fizetendő kártérítéssel, amely szabályok csak az indokolatlanul nagy kár okozása, mint jogellenes magatartás esetén alkalmazandók.

A Ptk. 5:164. § (1) bekezdése szerint ingatlanra közérdekből, a jogszabályban feljogosított személyek javára - hatóság határozatával - szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani.

¹ Ezt a joggyakorlat is elismeri, lásd pl. BH2020. 103. [42] A kártalanítás és a kártérítés eleve nem azonos jogintézmények, s ezeket a Bv.tv. határozottan el is különíti egymástól: a bv. bíró - amennyiben az igényt nem utasítja el - csakis kártalanításról dönthet, míg a kamatfizetést is felölelő kártérítésről nem hozhat döntést, mert a kártalanítást meghaladó kártérítési (és sérelemdíj iránti) igény polgári bíróság előtt érvényesíthető.

A használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár. A kártalanítás tehát ebben az esetben sem teljes, hanem csupán a korlátozás mértékével arányos.

Ha a jogalkotó a kártalanítás mértékét a teljes kárösszegben kívánta meghatározni, akkor erről kifejezetten így rendelkezett. Szemléletes példája ennek a kisajátítás (Ptk. 5:43. §), ahol a védendő jogi tárgy jellege ezt egyértelműen meg is követeli.

Nem eredményezheti az Indítványozó hátrányos megkülönböztetését az, hogy a kompenzáció egységes szabályt, igényérvényesítési módot és egzakt módon számítható kompenzációs összeget határoz meg.

A teljes mértékű kártérítés kötelezettsége a 3/2020. (1.3.) AB határozatból nem vezethető le, ennek [71] pontja szerint „...a tevékenység kötelező befejezésének – az azzal közvetlenül és igazolhatóan összefüggő, másképp nem érvényesíthető és egyéb úton nem ellentételezhető vagyoni hátrányok kiegyenlítését biztosító – kompenzációjáról sem rendelkezett a jogalkotó”. Tehát nem teljes kártalanítási kötelezettség került megállapításra, a kompenzációnak közvetlenül a tevékenység befejezéséhez kell kapcsolódnia, az egyéb vagyoni hátrányok ellentételezésére a kompenzációnak nem kell kiterjednie.

A 3/2020. (1.3.) AB határozat megerősíti, hogy a kompenzáció módjának meghatározása során sem kell a jogalkotónak kizárólag a szerződésen kívül okozott károk megtérítésére irányadó szabályokat alkalmaznia, amikor a [73] pontja szerint „A jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással – amely alapján a fent kifejtettek figyelembe vételével a törvényalkotónak kell megtalálnia a kompenzáció megfelelő módját – megteremthető az összhang az Fdvtv. és az Alaptörvény rendelkezései között.” A kompenzáció meghatározása ennek megfelelően a jogalkotó kompetenciájába tartozik, az alkalmazott jogalkotói megoldás az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti elvárásnak megfelel. Az álláspontunkat alátámasztja a 8/2021. (III. 2.) AB határozat [137] bekezdése, amiben deklarálva van, hogy: „... arányosítani lehet a helyi adóbevételeket az érintett települések között. Az Alkotmánybíróság célszerűségi, gazdaságossági szempontokat nem vizsgál, mivel az a jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés (vö. Abh1., Indokolás [48]), így a fenti összefüggésnek csak annyiban van jelentősége, hogy a hivatkozott adóbevételekből, mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett település, az indítványozó is részesül, ami tekinthető egyfajta kompenzációnak.”

Abban a kérdéskörben, hogy sérti-e az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit a kompenzáció kárátalány jellege, az Fdvtv. dohánykoncessziós szabályozásához hasonló ügyekben az EJEB, lényegében megegyező jogértelmezése miatt, jelen ügyre is vonatkoztatható döntéseket hozott.

Az EJEB Vékony vs. Magyarország (65.681/13. sz. kérelem) ügyben 2015. január 13-án hozott ítéletének 41. pontja szerint „Anélkül, hogy a Bíróság találgatásokba bocsátkozna arra vonatkozóan, mennyi bevételt ért volna el a kérelmező, ha az Egyezmény megsértése nem következett volna be, a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezőt tényleges üzleti veszteség érte. A fentiek okán a Bíróság a jövőbeni bevételek elvesztéséért egy egyösszegű kártérítés megítélését tartja helyénvalónak.

A Centro Europa 7 S.R.L. és Di Stefano vs. Olaszország (38433/09. sz. kérelem) ügyben 2012. június 7. napján hozott ítélet 220. pontja szerint „... a Bíróság helyénvalónak tartja az engedély használatának lehetetlensége következtében elszenvedett veszteségek és kieső jövedelem alapján átalány-kártérítés megállapítását. Figyelembe kell vennie továbbá azt, hogy a kérelmező társaság részére nemzeti szinten is állapítottak meg kártérítést az érintett időszak egy része tekintetében (lásd a fenti 48. pontot).” Az EJEB álláspontja szerint tehát lehetséges kárátalány megállapítása, méltányossági alapon, az elmaradt haszon tényleges összegétől függetlenül.

A magyar jogi szabályozásban szintén nem egyedülálló az Fdvtv. azon szabályozási logikája, amely az előző években elért eredmény alapján kalkulálja a jövőbeli kieső elmaradt haszon miatti kártalanítás összegét, például a Ptk. 6:298. § (2) bekezdése alapján a közvetítő kártalanítása tekintetében a kártalanítás összege nem haladhatja meg a közvetítő által a szerződés megszűnését megelőző öt évben kapott díjazás átlagából számított egyévi összeget, öt évnél rövidebb közvetítói szerződés esetén a szerződés időtartama alatt kapott díj átlagából számított egyévi összeget. A Ptk. ezen szabálya konvergál az indítvánnyal támadott Fdvtv. 24/H. § (2) és (3) bekezdésével, mely szerint kompenzációra az jogosult, aki az üzleti tevékenysége körében a 2013., 2014. és 2015. üzleti évek mindegyikében a teljes árbevételének legalább 10%-át az elektronikus cigaretta, utántöltő flakon, vagy dohányzást imitáló elektronikus eszköz kiskereskedelméből érte el. A kompenzáció mértéke pedig ezen üzleti években a fenti termékek kiskereskedelmi értékesítésével elért adózás utáni eredmény mértékének megfelelő összeg.

Az Fdvtv. szabályozása figyelembe veszi a piaci a környezet sajátosságait, amikor a kártalanítás mértéke nem egyévi, hanem háromévi összeg, és figyelemmel van a kártalanításra jogosultak egyéni jellemzőire is, hiszen a kártalanítás alapját a saját korábbi üzleti eredményük határozza meg.

A IV/5054/2021.sz. alkotmányjogi panasz előterjesztését követően rövid idővel hatályba lépett - az Indítványozó által hiányolt - 3/2022. (I. 7.) Korm. rendelet, amelynek 2. §-a az egyéni jellemzők további értékelését és a kompenzáció összegében történő egyeztetés lehetőségét egyaránt biztosítja.

A 3/2020. (1.3.) AB határozat nem adott útmutatást a kompenzáció kiszámítási módszerét illetően, ezért a jogalkotó a mérlegelési jogkörével élve állapította meg a kompenzáció szabályait. A jogalkotó szabályozási megoldását pedig önmagában nem teszi alaptörvény-ellenessé az, hogy az Indítványozó szerint a mérlegelés máshogyan is elvégezhető lehetett volna.

Az Indítványozó által előadottak álláspontunk szerint nem helytállóak. A Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alapján a kompenzációval kapcsolatos eljárás az Ákr. hatálya alá tartozik, ezért az ezzel kapcsolatos jogviták a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján közigazgatási jogvitának minősülnek és a Kp. 5. § (1) bekezdése szerint közigazgatási bírói útra tartoznak. Erre tekintettel az Indítványozó Alaptörvény XVIII. cikke szerinti jogorvoslathoz való jogának megsértése nem állapítható meg.

A tulajdonhoz való jog megsértését a 3/2020. (1.3.) AB határozat sem tartotta megállapíthatónak, az ABh. kizárólag a vállalkozáshoz fűződő jog korlátozását tartotta alaptörvény-ellenesnek.

III. Összegzés

Az Fdvtv. 24/H. § nem sérti az Indítványozó Alaptörvényben rögzített alábbi jogait

XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseiben rögzített, ügyének független és pártatlan bíróság általi érdemi elbírálásához és jogorvoslathoz való jogát, mivel nem alaptörvény-ellenes, hogy a jogalkotó kompenzációként kárátalányt határozott meg, a kártalanítás összegének bírói megállapítását szükségtelemmé, illetőleg a kompenzációval kapcsolatos döntés tekintetében a közigazgatási bírói út igénybevételét lehetővé tette;

XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz való jogát, mivel az Fdvtv. szabályozása kiküszöböli az Abh-ban megállapítottak szerinti, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet;

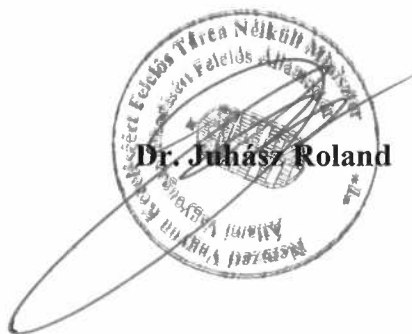
XV. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetéshez való jogát, mivel két eltérő jellemzőjű társadalmi csoport (jogalkotási mulasztás folytán kárt szenvedettek, illetőleg jogszabállyal kártalanítottak) esetében a hátrányos megkülönböztetés lehetősége nem értelmezhető;

XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát, egyfelől a fentiek miatt, másfelől pedig azért, mert ezt az Alkotmánybíróság már akkor sem tartotta az Fdvtv. kapcsolódó szabályozása tekintetében megállapíthatónak, amikor a törvény még nem tartalmazta a kompenzációval kapcsolatos rendelkezéseket.

Mindezek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítványt utasítsa vissza.

Budapest, 2022. február 18.

Tisztelettel:



Dr. Juhász Roland

