

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3058/2015. (III. 31.) AB VÉGZÉSE**bírói kezdeményezés visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Szalay Péter* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltató által alkalmazható számlaképről szóló 4/2013. (II. 4.) NFM rendelet 5. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 8.K.30.441/2014/7. szám alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíró a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltató által alkalmazható számlaképről szóló 4/2013. (II. 4.) NFM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 5. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a folyamatban lévő ügyben a Rendelet alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A bírói indítvány a konkrét ügyben alkalmazandó, de már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul. A bányászattal és a távhőszolgáltatással összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 559/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet 75. §-a ugyanis 2014. január 1. napjával hatályon kívül helyezte a Rendeletet.
- [3] A Rendelet a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltató által a felhasználók részére kibocsátott számla számlaképeire vonatkozó formai és tartalmi követelményeket határozta meg. A kifogásolt rendelkezés hatályba léptető rendelkezés, mely szerint a Rendelet a kihirdetést követő 15. napon lép hatályba.
- [4] Az alapul fekvő ügyben a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Fogasztóvédelmi Felügyelősége IX-0-001/00773-00015/2013. számú határozatában

megállapította, hogy a földgáz egyetemes szolgáltató jogsértést követett el az-
 al, hogy a Rendelet hatálybalépését követően olyan számlaképpel bocsátott
 ki számlákat, amelyek nem feleltek meg a vonatkozó jogszabály által előírt for-
 mai és tartalmi követelményeknek. A szolgáltató a Rendelet 2013. február 19-i
 hatálybalépésétől 2013. április 3-ig, azaz 43 napig nem szerzett érvényt an-
 nak a jogszabályi kötelezettségnek, hogy az egyetemes szolgáltatásra jogosult
 fogyasztók számláján tájékoztatást adjon arról, hogy a rezsidió csökkentésére
 vonatkozó kormányhatározat eredményeképpen az érintett felhasználó megta-
 karítása mennyi volt az adott elszámolási időszakban, illetve 2013. január 1-je
 óta. Ezen időszak alatt összesen 877 896 lakossági fogyasztónak küldtek ki
 tartalmilag hiányos részszámlát vagy elszámoló számlát. A szolgáltató ál-
 tal kibocsátott számlák a határozatban részletezett okokból még a határozat
 meghozatalának időpontjában sem feleltek meg maradéktalanul a Rendelet
 előírásainak, így az elsőfokú hatóság megállapította, hogy a szolgáltató több
 mint 2.5 millió darab jogszabályi követelményeknek meg nem felelő számlát
 bocsátott ki a jogszabály hatálybalépése óta.

- [5] Ugyancsak megállapítást nyert, hogy a szolgáltató a rezsicsökkentések végre-
 hajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Rezsitv.) 1. § (2) beke-
 zésében előírt tájékoztatási kötelezettségének is csak a jogszabály hatályba-
 lépését követő huzamosabb idő elteltével tett eleget.
- [6] A szolgáltató fellebbezése folytán másodfokon eljáró Nemzeti Fogyasztóvédel-
 mi Hatóság a bírósági felülvizsgálattal érintett, 2013. szeptember 30-án kelt
 HAJ 02391-3/2013. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát a
 bíróság összegének változatlanul hagyása mellett csupán az indokolás tekint-
 tetében változtatta meg és azt is csupán a jelen ügy elbírálása szempontjáb-
 ól irreleváns részében (a Rezsitv. megsértésével kapcsolatban). Az ily módon
 helyben hagyott elsőfokú határozat a felperest 12 000 000 Ft fogyasztóvédelmi
 bírsággal sújtotta és egyben kötelezte, hogy a lakossági fogyasztók részére kül-
 dött számláit a Rendeletben meghatározott formai és tartalmi követelmények-
 nek megfelelő módon készítse el.
- [7] Az indítványozó bíró álláspontja szerint az egyedi ügy eldöntésének előkérdé-
 sét képezi, hogy a Rendelet 5. § (1) bekezdése elegendő felkészülési időt biz-
 tosított-e a jogalkalmazó számára és erre tekintettel megfelel-e az Alaptörvény
 B. cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiságból fakadó jogbiztonság kö-
 vetelményének. A bíróság az indítvány mellékleteként megküldte az Alkotmány-
 bíróság részére a per iratanyagát, többek között a bíróság felhívására a felperes
 által a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenességének alátámasztására ké-
 szített előkészítő iratot, amely részletesen kifejtette, hogy a támadott jogszabály

kihirdetése és a hatálybalépése között eltelt idő, a felkészülési idő miatt nem volt elegendő arra, hogy a címzettek, azaz az egyetemes szolgáltatók felkészülhessenek annak alkalmazására.

- [8] 2. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [9] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel az Alkotmánybíróság eljárásait, a hatáskörébe tartozó ügyeket, ezért – szemben a korábbi Alkotmánnyal – az alkotmánybírósági eljárások típuskényszerének tiszteletben tartása közvetlen és megkerülhetetlen alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság, a 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően, „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti” {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját – a jogszabályok vagy bírói döntések és az Alaptörvény, illetve nemzetközi szerződések összhangját – köteles vizsgálni, de – amint erre más döntésében rámutatott – nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a 24. cikk (9) bekezdésének felhatalmazása alapján elfogadott Abtv.-ből, illetve a 24. cikk (2) bekezdésének g) pontjának felhatalmazása alapján más sarkalatos törvényből következő feltételeknek {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [10] Az Alkotmánybíróság döntéseinek kiszámíthatósága, végső soron az Alaptörvény védelme nemcsak azt követeli meg, hogy érdemi döntései következtetek legyenek, hanem azt is, hogy az eljárást kezdeményező indítványokkal szemben az Alaptörvény és a jogszabályok által elvárt, az indítványok érdemi elbírálásra alkalmasságát meghatározó feltételek értelmezése világos és teljesíthető legyen. Az Alkotmánybíróság ezért a korábbi döntéseiben kifejtetteket összefoglalva hangsúlyozza a következőket.
- [11] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikkében az Alkotmánybíróságra bízott feladatból, és az eljárásaira vonatkozó típuskényszerből következően az Alkotmánybírósághoz intézett indítványokkal szemben általános – mindegyik eljárásfajtára irányadó – követelmények állapíthatók meg.
- [12] Az egyes eljárások indítványozására jogosultak köre eltér egymástól, minden eljárásfajtát csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezhet (*conditio generale ratione personae*). Ez önmagában is megköveteli, hogy

az egyes indítványok típusa azonosítható legyen, az eljárásfajták ne keveredjenek.

- [13] Az indítványozók jogosultsága és az eljárási feltételek különbözősége nem kizárólag formális követelmény, hanem azt az indítványok tartalmának is tükröznie kell. Az egyes indítványok nem rejthetnek más indítványokat, nem szolgálhatnak sem az indítványozásra jogosultak körének burkolt kitágítására, sem olyan más eljárásfajta leplezésére, amelynek kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult (*conditio generale claritatis*).
- [14] Az indítvány érdemi elbírálása nem vezethet arra, hogy az Alkotmánybíróság átvegye más alkotmányos – jogalkotó vagy jogalkalmazó – intézmény feladatait. Ebből fakadó követelmény, hogy az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányuljanak és az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazzanak (*conditio generale potestatis*).
- [15] 2.2. A 24. cikk (2) bekezdésének felsorolásban *b)* pont alatt szerepel az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata iránti bírói kezdeményezés. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte [3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés].
- [16] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében a bíró akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. A fentiek értelmében az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezéseit együttes és összefüggő feltételrendszerként kell értelmeznie, amikor mindenekelőtt arról dönt, hogy a bírói indítvány érdemben elbírálnak-e [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]]. Az Alaptörvényből közvetlenül eredő általános eljárási feltételeken túl azonban az Abtv. rendelkezései alapján az indítványnak az alábbi, különös feltételeknek kell eleget tennie.
- [17] Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *b)* pontja és azzal egybehangzóan az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében egyedi normakontroll eljárás csak bíró kezdeményezhet, az Abtv. 51. §-ának (1) bekezdése értelmében pedig az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult

indítványa alapján jár el. Ezeket a feltételeket az 52. § (4)–(6) bekezdései azzal egészítik ki, hogy az eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, ennek megfelelően az indítványban meg kell jelölni az indítványozót azonosító adatokat, illetve az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat is, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. E feltételek teljesítéséhez nem elegendő önmagában az, hogy az indítványt a bíró aláírja, hanem az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozása jogosult bírótól kell származnia (*conditio specialis ratione personae*).

[18] Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben, a támadható jogszabály vonatkozásában kifejtette, hogy az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]], a megállapítás azonban az indítvány tartalmára is vonatkozik. Az egyedi normakontroll eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással. Az indítványozó jogosultsága ezért nem ruházható át a felekre vagy más személyre, illetve nem osztható meg velük az általuk készített irat indítványhoz csatolása által, hanem a bírónak magának kell megjelölnie az indítványozási jogosultságát alátámasztó körülményeket, illetve teljesítenie az indítvánnyal szemben az Alaptörvény és az Abtv. által támasztott összes követelményt (*conditio specialis claritatis*).

[19] 2.3. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az indítványok további formai és tartalmi feltételeit (*conditiones speciales ratione materiae*). A kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt

rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].

[20] Nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra akkor sem, ha nem tartalmaz világos kérelmet (*petitum*) az alkalmazandó jogkövetkezményre [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat], vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítása – amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény [3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat].

[21] Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében „az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].

[22] Az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra,

akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” [3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]].

[23] 2.4. Az egyedi normakontroll eljárás – szemben az alkotmányjogi panasz folytán indult eljárásokkal – nem csak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható. Az ügy egyediségéből következő feltétel azonban, hogy a bírói indítványának nemcsak absztrakt jogi érvelést kell tartalmaznia, hanem a bíró által az előtte folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást is, amelyben az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés sérelme megvalósult. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis – az Abtv. 52. §-ának (6) bekezdése következtében – nincs lehetősége bizonyítási eljárás lefolytatása, hanem az indítványra és mellékleteire kell alapoznia vizsgálatát és döntését. Olyan megállapított tényállás hiányában, amelyhez az indítványozó bíró kötve van, az eljárás elveszítené egyedi alapját, és absztrakt normakontrollá válna. Ebből következően az indítványozó bíró a saját eljárása megfelelő szakaszában, rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján dönthet arról, hogy kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását (*conditio specialis ratione temporis*).

[24] 2.5. Az érdemi elbírálás hiányzó általános vagy különös feltételeinek biztosítását az Alkotmánybíróság megkísérelheti hiánypótlás útján. A hiánypótlási felhívás teljesítésének elmulasztása az érdemi elbírálás akadályá [3094/2013. (IV. 19.) AB végzés, 3139/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3140/2012. (VII. 26.) AB végzés, 3141/2012. (VII. 26.) AB végzés]. Ebben az esetben, miként akkor is, ha az eljárási feltételek hiánya nem orvosolható hiánypótlás útján, az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 55. §-a alapján érdemi tárgyalás nélkül, vagy ha az eljárási akadályt az indítvány érdemi vizsgálata során állapítja meg, az Abtv. 64. §-a alapján végzéssel visszautasítja. Szintén visszautasításnak van helye, ha az indítvány tárgyára vonatkozóan az Alkotmánybíróság már hozott döntést és a körülmények nem változtak meg alapvetően [3197/2014. (VII. 15.) AB határozat], vagy ha az eljárás oka fogyottá vált, mert a támadott jogszabály hatályát veszítette és alkalmazási tilalom kimondásának sincs helye [3108/2013. (V. 17.) AB végzés]. Utóbbi esetben az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság a visszautasítás helyett az eljárását végzéssel megszüntetheti.

- [25] 3. Jelen ügyben a bíró pusztán arra hivatkozással kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, hogy a testület hatáskörébe tartozik a Rendelethez való alkalmazkodáshoz szükséges felkészülési idő elégséges voltára irányuló „előkérdésnek” az eldöntése.
- [26] Az indítványozó megnevezte ugyan az Alaptörvény megsértett rendelkezését [B] cikk (1) bekezdés], de nem indokolta meg, hogy a támadott rendelkezés miért ellentétes a jogállamiság elvéből levezetett kellő felkészülési idő követelményével. A bíró az indítvány mellékleteként megküldte az Alkotmánybíróság részére a felperes által a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenességének alátámasztására készített előkészítő iratot, de az nem képezi az indítvány részét, mivel nem a bírónak az általa alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességéről kialakított álláspontját rögzíti.
- [27] Az alaptörvény-ellenességet alátámasztó indokolás hiányának jelentőségét fokozza, hogy a bírói kezdeményezés nem tartalmazza a bíró előtt folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást sem, ami hiánypótlás útján sem volt orvosolható, ugyanis ennek a felfüggesztett eljárás akadályát képezi.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a bírói kezdeményezés nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjaiban foglalt feltételeknek, ezért az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. március 24.

Dr. Lenkovics Barnabás 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. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [29] Az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította, ezért nem vizsgálhatta, hogy az indítvánnyal támadott jogszabály alkalmazására a jogalkotó által biztosított felkészülési idő elegendő volt-e. Álláspontom szerint azonban általános jelleggel megállapíthatóak azok a feltételek is, amelyek esetén a felkészülési idő elégtelenségére hivatkozva a közigazgatási perben eljáró bíró az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti.
- [30] Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmánybíróságnak nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatból történő pontos felmérése, az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatálybalépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés e) pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés], {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241]–[242]}.
- [31] Álláspontom szerint ezért a felkészülési idő tekintetében az alaptörvényellenesség érdemi vizsgálatához az is szükséges, hogy az indítvány kellően alátámassza, hogy a felkészülési idő objektíve (azaz általában) miért nem volt elegendő. Ha ugyanis csak a közigazgatási perben érintett konkrét jogalany számára volt elégtelen a felkészülési idő, az jogalkalmazói eszközökkel orvosolható lehet.
- [32] Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy „A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.” A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik.
- [33] A hivatkozott rendelkezések szövege mellett azok célja is változatlan a korábbi Alkotmányhoz képest, a korábbi határozat pedig összhangban áll a Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is. A magyar királyi

közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk – a modern magyar közigazgatási bíraskodást létrehozó jogforrásként – történeti alkotmányunk egyik vívmánya. Kiemelt alkotmányos szerepére utal többek között az is, hogy a 3. §-ában a közigazgatási bíróság elnökének és másodelnökének hivataluk tartamára az akkori alkotmányos keretek között kiemelt közjogi rangot, főrendiházi tagságot biztosított. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt.” Indokolt lenne ezért, hogy az Alkotmánybíróság a törvénycikk és a több mint egy évszázaddal később hozott határozatának szöveg-hasonlóságára tekintettel a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában írtakat az Alaptörvény értelmezése során is fenntartsa.

- [34] Az Alkotmánybíróságnak ebből a határozatából következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ebből következően döntései során vizsgálnia, illetve a hatóságok által alkalmazott jogkövetkezmények törvényessége tekintetében mérlegelnie kell többek között azt is, hogy a peres feleknek volt-e lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jogszabályok rendelkezéséhez igazítsák. A józan észnek megfelelésegből a közigazgatási jogszabályok előírásai és az azokban foglalt szankciók tekintetében is következik, hogy (objektíve) lehetetlenre irányuló kötelezettség teljesítése nem várható el a jogalanyoktól. Ennek következményeit a közigazgatási határozatok felülbírálata során a bíróság érvényesítheti.
- [35] A jogszabály alaptörvény-ellenessége akkor merülhet fel, ha annak jogalkalmazói értelmezéssel nem lehet az Alaptörvénnyel összhangban álló jelentést tulajdonítani.

Budapest, 2015. március 24.

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

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye

- [36] Nem értek egyet a végzés rendelkező részében foglalt visszautasító döntéssel. Álláspontom szerint az egyértelműség követelményeit szem előtt tartva, az Alkotmánybíróságnak a bírói kezdeményezést érdemben meg kellett volna vizsgálnia. Ezzel kapcsolatos érveimet az alábbiak szerint adom elő.
- [37] 1. A végzés érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja a bírói kezdeményezést, amely a Rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását, és alkalmazásának kizárását kéri. A visszautasítás indoka az, hogy a bíró ugyan megnevezte az Alaptörvény megsértett rendelkezését, de indítványa hiányos, nem indokolta meg, hogy a Rendelet miért ellentétes a jogállamiság elvéből levezetett kellő felkészülési idő követelményével; az általa mellékelve megküldött előkészítő irat pedig nem képezi a bírói kezdeményezés részét, mert az nem a bíró álláspontját rögzíti.
- [38] 2. Véleményem szerint a vizsgált bírói kezdeményezés és az Abtv. 52. § (1) valamint (1b) bekezdéseinek megfelelő határozott kérelem feltételei összefüggésében a következőket lehet megállapítani.
- [39] A bíró a végzésben felfüggeszti az eljárást, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezést [Rendelet 5. § (1) bekezdés], kifejezetten kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását és a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását. [Megsemmisítést azért nem indítványoz, mert a Rendeletet már hatályon kívül helyezte az 559/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet.] Ez megfelel az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint az 52. § (1b) bekezdés c) és f) pontjaiban írt formai követelményeknek.
- [40] A bíró a végzésben az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) és d) pontjainak megfelelően hivatkozik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvére, az ebből fakadó jogbiztonság követelményére, és a jogbiztonság garanciális elemeként a kellő felkészülési időre. Az eljárás alapjaként hivatkozik az Abtv. 25. § (1) bekezdésére.
- [41] A végzés – több AB határozat meghivatkozásával – kitér rá, hogy a törvények ismerete nélkülözhetetlen garancia ahhoz, hogy azok betartása számon kérhető legyen; és annak érdekében, hogy a jogalanyok megismerhessék a jogszabályokat, és magatartásukat azokhoz igazíthassák, a jogszabályok alkalmazásához kellő felkészülési idő szükséges. Az Alkotmánybíróság ezt esetről esetre, *in concreto* vizsgálja, de különösen akkor állapítja meg a kellő

felkészülési idő hiányát, ha jogszabály úgy állapít meg a korábbinál hátrányosabb rendelkezést, hogy a címzetteknek a felkészülési idő hiánya sérelmet okoz. A konkrét esetben ez úgy merült fel, hogy a Rendelet szabályait a kihirdetését követő 15. naptól, azaz 2013. február 19-étől kellett alkalmazni, az alapul fekvő ügy gázszolgáltató felperese azonban az abban foglaltaknak csak a kihirdetést követő 44. naptól tudott eleget tenni [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontok].

- [42] 3. A bíró által mellékelte előkészítő irattal kapcsolatosan az alábbi megállapítások tehetők.
- [43] A kifejezetten a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége mellett érvelő előkészítő iratot a bíró a „végzés mellékleteként” a bírói kezdeményezés részévé tette. Az előkészítő irat – a végzésben foglaltakhoz képest – abban tartalmaz többletet, hogy részletesebben magyarázza, hogy a perben érintett gázszolgáltató, valamint egyéb szolgáltatók számára miért jelentett objektív nehézséget a jogszabályváltozás mértékéhez képest eltúlzottan rövid felkészülési idő. [Tehát az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjával kapcsolatban tartalmaz többletinformációkat.]
- [44] Álláspontom szerint egyrészt a bírói kezdeményezés az előkészítő irat nélkül is teljes, megfelel az Abtv. indítvánnyal szemben támasztott formai és tartalmi kritériumainak [Abtv. 25. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés]. Az eldöntendő alkotmányjogi probléma, amely miatt a bíró kéri a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, világosan kiderül belőle – vagyis, hogy a Rendelet alkalmazására nem volt elegendő felkészülési idő, az ügyben felperes gázszolgáltató sem tudott időben átállni a felhasználók új számlaképnek megfelelő tájékoztatására. Az előkészítő irat ehhez képest csak az átállási nehézségekkel kapcsolatos részletek tekintetében tartalmaz többletinformációkat (adatgyűjtés, számlakép struktúrájának megváltoztatása, új nyomdai alapanyagok beszerzése, más szolgáltatók helyzete stb.). A bírói kezdeményezést ezért, véleményem szerint, az Alkotmánybíróságnak érdemben meg kellett volna vizsgálnia.
- [45] Másrészt az Abtv. kifejezetten csak az alapvető jogok biztosára tartalmaz – a 24. § (2) bekezdésében – olyan előírást, amely szerint: „Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.” A bírói kezdeményezésre nézve ilyen direkt előírás hiányában nem állítható általánosságban az, hogy ha a bíró egyetértőleg mellékletet csatol

az indítványához, azzal indítványozói jogosultságát „átruházta” volna, vagy indítványába a közvetlen alkotmányjogi panasz elemeit vegyítette volna.

[46] Bírói kezdeményezéshez az abban foglaltakat magyarázó melléklet csatolását az Abtv. nem zárja ki. Bizonyos esetekben a szűk apparátussal dolgozó bíróktól származó bírói kezdeményezések számának a növekedését – és ezen keresztül alkotmányossági problémáknak az Alkotmánybíróság elé jutását – ez a technika akár elő is segítheti.

[47] 4. Általánosságban ezért – véleményem szerint – az Abtv. alapján csak az állítható a bírói kezdeményezések formai és tartalmi feltételeiről, hogy ezek meglétét az indítványokban az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre vizsgálja, és (figyelemmel a szűk hiánypótlóztatási lehetőségre) amennyiben a határozott kérelem minden eleme megtalálható a bírói kezdeményezés akár egy, akár több dokumentumában, akkor az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben kell megvizsgálnia. Ehhez képest az Alkotmánybíróságnak az indítványt – akár kapcsolt hozzá a bíró mellékletet, akár nem – akkor kell visszautasítania, ha a határozott kérelem valamelyik eleme hiányzik, és ebből folyóan a bírói kezdeményezés nem felel meg az egyértelműség követelményeinek.

Budapest, 2015. március 24.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1825/2014.

