

Alkotmánybíróság
1015 Budapest,
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 1 5 6 8 - 0 / 2022	
Érkezett: 2022 JÚL 05.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 13 db	5

Budapest, 2022. június 1.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A

(továbbiakban: „**Indítványozó**”) jelen alkotmányjogi panaszhoz **I/1. számú mellékletként** csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője (**Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP Ügyvédi Irodát**

az **Okányi Ügyvédi Irodát**

a **Bibók Ügyvédi Irodát**

a hivatalos iratok átvételére kijelölt jogi képviselő neve: **dr. Okányi Zsolt**, cégkapu útján az alábbi

a l k o t m á n y j o g i p a n a s z t

terjeszti elő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény („**Abtv.**”) 26. § (2) bekezdése alapján.

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg, hogy az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet alábbi rendelkezései alaptörvény-ellenesek, mivel az

- **5. § (4) bekezdés sérti az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt általános, egyenlő és arányos köztelherviselés követelményét és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való jogot; és**
- **5. § (5) bekezdés „[...] akik esetében az indulás időpontja a (7) bekezdés szerinti bevallási időszakra esik” szövegrész és a 27. § (1) bekezdés “2022. július 1-jén lép hatályba” szövegrész együttes olvasatuk alapján sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, mivel azok a jogbiztonság elvéből következő visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, és a kellő felkészülési idő biztosításának követelményébe ütköznek;**

és azokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése, valamint 45. § (4) bekezdése alapján a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal semmisítse meg.

I. TÉNYÁLLÁS

I.1 Az Indítványozó és

1. Az Indítványozó [REDACTED] tulajdonában álló légitársaságok alkotnak. A [REDACTED] évente 165 millió utas számára teszik lehetővé az lehető legalacsonyabb áron elérhető légi közlekedést, amellyel a [REDACTED] Európa [REDACTED] és a világ [REDACTED] iszkont légitársaság-csoportjának számít.

2. A [REDACTED] tartozó légitársaságok összesen [REDACTED] személyzetüknek köszönhetően [REDACTED]

3. A [REDACTED] magyarországi légi személyszállítás [REDACTED] szereplője, a Magyarországra induló és érkező járatok – és így utasok – száma alapján a légi személyszállítás piac [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

4. Azonban, mint a szolgáltatói szektor legnagyobb részét, az Indítványozót és a [REDACTED] egészét is súlyosan hátrányosan érintette koronavírus világjárvány. A 2021. március 31. napján lezárt 2021-es és a 2022. március 31. napján lezárt 2022-es üzleti években az Indítványozó költségcsökkentési törekvései ellenére is eddigi működése során példátlan veszteségeket halmozott fel a légiközlekedés drasztikus, a koronavírus világjárvány terjedésének visszaszorítása érdekében a legtöbb országban bevezetett korlátozás miatt, ahogyan az az elmúlt három lezárt üzleti év csoportszintű adózás utáni eredményéből is látszik:

5. A 2023-as üzleti évben az Indítványozó profitabilitásának visszanyerésén dolgozik, azonban ezen cél elérése bizonytalan, tekintettel különösen az ingadozó üzemanyagköltségre, az Ukrajnában zajló háború gazdasági hatásaira és a koronavírus világjárvány előre nem látható újabb hullámaira, amelyek mind rontják a profitabilitási kilátásokat.⁵ Az Indítványozó megjegyzi, hogy Ukrajna orosz inváziója következtében közel kétszeresére növekedett a repülőgép-üzemanyag ára. Míg Ukrajna inváziója előtt, 2021 decemberében tonnánként 719 dollárba került a repülőgép-üzemanyag, jelenleg ez az egységár 1.35500 dollár. Ennek következtében az Indítványozó üzemanyagköltségei a 2023-as üzleti évben előreláthatólag [REDACTED] 2024-es üzleti évben pedig [REDACTED] lesznek magasabbak a 2021

¹ I/2. melléklet.

² I/3. melléklet

³ I/2. melléklet

⁴ I/2. melléklet

⁵ I/2. melléklet.

decemberi előrejelzésekhez képest, amely jelentős mértékben megnehezíti az Indítványozó veszteségeinek mérséklését.

I.2 A Kormányrendelet kihirdetése és hatályba lépése

6. A Kormány egy 2022. május 26. napján tartott sajtótájékoztatón jelentette be, hogy extraprofit különadókat fog bevezetni a nemzetgazdaság stabilizálása érdekében. A Kormány álláspontja szerint a különadók kizárólag az „*igazságtalan vagy legalább is méltánytalan*” extraprofit jelentős részének elvonását szolgálják [I/4. melléklet].⁶
7. Rámutatunk tehát, hogy az Indítványozó annak ellenére köteles egy célja szerint „*igazságtalan vagy legalább is méltánytalan*” extraprofitot érintő hozzájárulást teljesíteni, hogy az Indítványozónak súlyos, az elmúlt két üzleti évben összesen [redacted] euró, azaz [redacted] forint összegű veszteséget kellett elkönyvelnie.
8. A Kormány által bejelentett közterheket bevezető, extraprofit adókról szóló 197/2022 (VI.4.) Korm. rendelet („**Kormányrendelet**”) végül 2022. június 4. napján került kihirdetésre a Magyar Közlöny 2022. évi 93. számában. A Kormányrendelet 5. §-a szabályozza a légitársaságokat terhelő hozzájárulást („**Hozzájárulás**”). A Hozzájárulás minden, az Indítványozó által üzemeltetett, Magyarországról induló járatot érint. A Hozzájárulás az induló utasok száma után számítandó és fizetendő, melynek tételesen meghatározott összege a célországától függően 3900 vagy 9750 forint a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése alapján.
9. A Kormányrendelet Indítványozót érintő 5. §-a 2022. július 1-jén lépett hatályba a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdése alapján.

I.3 A Kormányrendelet kihirdetését követő események

10. A Kormányrendelet kihirdetését követően az Indítványozó azonnal realizálta, hogy egy ilyen mértékű közteher megfizetése meggátolná Magyarországról induló járatai fenntartását. Azonban míg az Indítványozó megkísérelte saját működését hozzáigazítani a hirtelen változó jogszabályi környezethez annak érdekében, hogy a fogyasztó-ellenes közteher bevezetése ellenére továbbra is képes legyen kiszolgálni a magyarországi fogyasztókat, az Indítványozó szinte azonnal a Kormány célkeresztjébe került.
11. Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter 2022. június 10-i nyilatkozatában egyenesen „*káros gyakorlatnak*” nevezte az Indítványozó abbéli szándékát, hogy az új közterhet beépítse az árazásába teljes anyagi ellehetetlenülésének elkerülése érdekében [I/5 melléklet]. Ugyanezen nyilatkozatban a gazdaságfejlesztési miniszter bejelentette, hogy „*fogyasztóvédelmi vizsgálat elrendelését indítványozta annak érdekében, hogy a kormányhivatal illetékes szervei a fogyasztóvédelmi jogkörüknél fogva alaposan vizsgálják meg és lehetőség szerint akadályozzák meg a légitársaság tisztességtelen eljárását*”.

⁶ Gulyás Gergely, Miniszterelnökséget vezető miniszter (2022. május 26): „*Meg kell erősíteni a honvédséget és a háborús helyzetben az infláció, az áremelkedések és az emelkedő kamatok miatt igazságtalan vagy legalább is méltánytalan extraprofitához jutó nagyvállalatoktól és bankoktól kell többlettehervállalást kérni. Akik, úgy gondoljuk, ebben a nehéz helyzetben az árak emelkedéséből, kamatok emelkedéséből következőleg haszonra, nyereségre, profitra tesznek szert azokról ebben a helyzetben elvárható, hogy segítség a magyar gazdaságot, segítsék a magyar embereket és járuljanak hozzá az ország védelmi költségeihez, akár rezszivédelemről, akár honvédelemről legyen szó.*”

12. A Kormány több alkalommal – a Kormányrendelet kihirdetése előtt és után is – egyértelművé tette, hogy minden számára elérhető eszközt fel fog használni annak megakadályozására, hogy az Indítványozó a Hozzájáruláshoz igazítsa árképzését:
- (i) **Gulyás Gergely miniszterelnökséget vezető miniszter (2022. május 26.)**, aki egyben a fogyasztóvédelmi hatóságot felügyelő kormánybiztos felettese is: *„A Miniszter Úr válaszolt erre, hogy önmagában ezekben a szektorokban ezek az adók nem adnak okot áremelésre, hiszen nem olyan nyereséget veszünk el, ami a rendes nyereséghez tartozik, hanem ami a jelenlegi helyzetből, megnövekedett inflációból, megnövekedett kamatokból vagy éppen az urali olajbeszerzésből eredő extra haszon, a rendes haszon fölötti haszon. Ez pedig nem indokolja azt, hogy az emberek által fizetendő költségek növekedjenek. [...] Két dolgot tudok még ehhez hozzátenni. Az első, hogy ha illet mi tömegesen és nagymértékben látunk, akkor ezellen fel fogunk lépni, és az így keletkező esetleges extra hasznokat a Kormánynak van jogi eszköze elvonni. Tehát ezt nem javasolnánk senkinek.”* [I/4. melléklet]
 - (ii) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. május 26.)**: *„Csak hozzáfűzni való, hogy ugye egyetértve, tehát maga az extraprofit adó, maga a nevében is benne van, hogy extra, tehát csak extrát vonunk el, illetve annak egy jelentős részét, de nem a teljes részét. Ezért magának ennek az elvonásnak sem növekedési, sem inflációs hatása, és így a fogyasztókra való átterhelése sem indokolt. Nem véletlen, hogy ezt a fajta megoldást választottuk. Minden egyes szektor esetén, itt az egytől nyolcig, részletes számítások különítik el a hosszútávú profitot az extraprofittól, és ezt választottuk ketté, tehát ezek a számok minden esetben alá vannak támasztva.”* [I/4. melléklet]
 - (iii) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. június 5.)**: *„Nagy Márton megerősítette, a kabinet folyamatosan figyelni fogja, hogy az extraprofitadó által érintett cégek áthárítják-e terheiket a fogyasztókra, majd gyorsan és keményen fellép, ha ez esetleg megtörténne.”* [I/6. melléklet]
 - (iv) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. június 10.)**: *„A kormány minden érintett számára világossá tette, hogy folyamatosan figyelemmel kíséri a piaci folyamatokat és mindent megtesz azért, hogy megakadályozza a különadók továbbhárítását a lakosságra. A kormány előre jelezte: minden egyes ilyen esetben alapos vizsgálatot fog lefolytatni, a káros gyakorlattal szemben szigorúan lép fel.”* [I/5. melléklet]
13. 2022. június 13-án az egyik kormányalakító párt, a FIDESZ kommunikációs igazgatója, Hollik István világossá tette, hogy amennyiben a légitársaságok árat emelnek, a jogalkotó egyszerűen növelni fogja a Hozzájárulás mértékét [I/7. melléklet].
14. Ez volt az a pillanat, mikor az Indítványozó észlelte: lehetetlen helyzetbe került. Amellett ugyanis, hogy az elmúlt években nem a kormányzati szereplők által sulykolt (extra)profitot, hanem súlyos veszteségeket kellett realizálnia, és így a Hozzájárulás nem az extra profitját vonja el, hanem alapvető bevételét, azt is be kellett látnia, hogy ha eltekint az árai fogyasztóellenes Hozzájáruláshoz igazításától, anyagilag fenntarthatatlan lesz magyarországi fogyasztóinak kiszolgálása. Az esetben azonban, ha kompenzálni próbálja a Hozzájárulás okán jelentősen megnövekedett kiadásait, a kormányzat által beígért fogyasztóvédelmi vizsgálatokra és a Hozzájárulás jogalkotó általi emelésére számíthat.
15. Ahogy azt az Indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszban részletesen bemutatja majd, ezen ördögi kört a Kormányrendelet egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége idézi elő, szükségessé téve a Kormányrendelet részbeni, *ex tunc* hatályú megsemmisítését.

II. BEFOGADHATÓSÁG

16. Az Indítványozó a jelen fejezetben azt igazolja, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszja megfelel az Abtv. 26. § cikk (2) bekezdés a) és b) pontja, az Abtv. 29. §-a, az Abtv. 30. § (1) bekezdése és Abtv. 31. § (1) és (2) bekezdése szerinti feltételeknek, továbbá az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének. Az Indítványozó továbbá azt is alátámasztja, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás nem terjed ki a Kormányrendelet érdemi vizsgálatára.

II.1 Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés szerinti hatásköri korlátozás nem alkalmazandó a jelen alkotmányjogi panaszra

17. Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése az alábbi módon korlátozza a Tisztelt Alkotmánybíróság hatáskörét az államadósság mértékére figyelemmel:

„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

18. Mivel a jelen esetben a Tisztelt Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerinti hatáskörében jár el, szükséges kitérni arra, hogy az Indítványozó jelen alkotmányjogi panaszára miért nem terjed ki az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás.
19. Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság jelenleg bizonyos törvények Alaptörvénnyel való összhangját csak az alapjogok egy meghatározott körének sérelme esetén vagy akkor vizsgálhatja, ha ezen törvények megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.
20. A hatásköri korlátozásokat mindig megszorítóan kell értelmezni. Fokozottan igaz ez a Tisztelt Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezésekre, tekintettel arra, hogy az Abtv. 2. §-a alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, az Alaptörvényhez Nagykommentárja szerint az alkotmányvédelem legfőbb letéteményese⁷. Az Abtv. preambuluma pedig kifejezetten az Alkotmánybíróság feladata „a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása”. A Tisztelt Alkotmánybíróság maga is rögzítette saját alapjogvédelmi szerepét és az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás megszorító értelmezésének követelményét a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban:⁸

⁷ dr. Árva Zsuzsanna: „Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez” (Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021), Alaptörvény 37. cikkéhez fűzött kommentár: „[e]mialt az Alkotmánybíróságnak a népszavazási tiltott tárgykörrel kapcsolatos döntéseiben foglaltak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadók, és a korlátokat továbbra is megszorítóan kell értelmezni.”

⁸ 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, 20. bekezdés.

„Ezért a felsorolt határozatoknak a költségvetési törvény fogalmára vonatkozó értelmezése azzal irányadó, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepéből és funkciójából következően a hatáskörkivételt megszorítóan kell értelmezni.”

21. A fentiekén túl megszorító értelmezés elvét alkalmazta például a Tisztelt Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatban is, melyben megállapította, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény nem tartozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás hatálya alá.⁹
22. Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése pedig pontos iránymutatással szolgál mind az érintett jogszabályok típusával, mint azok tárgyával kapcsolatban:
- a. **érintett jogszabályok típusa:** törvény.
- b. **érintett jogszabályok tárgya:** központi költségvetés, a központi költségvetés végrehajtása, központi adónemek, illetékek, járulékok, vámok, valamint a helyi adók központi feltételei.
23. Erre is figyelemmel az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében foglalt korlátozó rendelkezésre hivatkozással is csak akkor állapíthatja meg a Tisztelt Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát, ha a vizsgált jogszabály mind típusát, mind szabályozási tárgykörét tekintve az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésében meghatározott jogszabályok közé tartozik.

II.1.1 A hatásköri korlátozással érintett jogszabályok típusa

24. **Az érintett jogszabályok jogszabályi hierarchia szerinti típusát tekintve** a hatásköri korlátozás tehát **kizárólag törvények** alaptörvény-ellenességének vizsgálatára terjed ki. A magyar jogrendszer alkotó jogszabályok taxatív felsorolását az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése tartalmazza, amely kifejezetten megkülönbözteti a törvényt és a kormányrendeletet. A törvények és kormányrendeletek alapvető eltéréseket mutatnak, többek között különbözik a jogalkotójuk személye és eltérnek az általuk szabályozható jogviszonyok. A törvények és kormányrendeletek elválasztásának így fontos garanciális szerepe van a jogbiztonság megőrzésében.
25. Bár veszélyhelyzetben kibővülnek a kormányrendeletek szabályozási tárgykörei az Alaptörvény 53. cikkének (2) bekezdése alapján, ez nem jelenti azt, hogy veszélyhelyzetben a kormányrendeleteket törvényként lehetne kezelni, és azt sem, hogy veszélyhelyzetben a Kormány törvényeket alkothasson, ilyen joggal a veszélyhelyzeti rendelkezések sem ruházzák fel a Kormányt.
26. Amennyiben tehát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott hatásköri korlátot az alkotmányozó ki kívánta volna terjeszteni a kormányrendeletekre is, ezt minden bizonnyal megtette volna. Elképzelhetetlen ugyanis, hogy az Alaptörvényben foglalt hatásköri korlát kodifikálásakor az alkotmányozó a törvényt és a kormányrendeletet szinonimaként kívánta volna használni, különösen annak fényében, hogy épp ugyanazon jogforrás sorolja fel a jogszabályok típusait és különbözteti meg egyértelműen a törvényt a kormányrendelettől. Magyarország jogrendjének alapkövében, az Alaptörvényben ilyen önellentmondás nem szerepelhet, hiszen az aláásná a teljes jogrendszer biztonságát és megkérdőjelezhetővé tenné a Tisztelt Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének hatékonyságát.
27. **A megszorító értelmezés elvéből fakadóan ezért a törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályokat, így például kormányrendeleteket korlátozás nélkül vizsgálhat a Tisztelt**

⁹ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, 9. bekezdés.

Alkotmánybíróság függetlenül attól, hogy azokra tárgyi hatályuk alapján kiterjed-e a hatásköri korlátozás.

28. Vitathatatlan, hogy a jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyét tekintve a Kormányrendelet nem törvény, hanem a Kormány Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében megalkotott kormányrendelet. **Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti – kizárólag törvényekre kiterjedő – hatásköri korlátozása ezért nem akadályozza a jelen ügyben a Tisztelt Alkotmánybíróság eljárását, a Kormányrendelet támadott rendelkezései Alaptörvény-ellenességének vizsgálatát.**

II.1.2 A hatásköri korlátozással érintett jogszabályok tárgya

29. Azon nem várt esetben, ha a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis úgy foglalna állást, hogy a kérdéses hatásköri korlátozás kormányrendeletek vizsgálatára és megsemmisítésére is kiterjed, a jelen alkotmányjogi panasz érdemi elbírálhatóságát továbbra sem akadályozná az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése. Ugyanis a hatásköri korlátozás nem terjed ki a Kormányrendelet alkotmányjogi panasszal érintett 5. §-ában szabályozott fizetési kötelezettségre. A Kormányrendelet 2. alcíme és 5. § (1) bekezdése határozza meg az Indítványozót terhelő közteher típusát:

a. **2. alcím:** „*légitársaságok hozzájárulása*”.

b. **5. § (1) bekezdés:** „*[h]ozzájárulás-köteles a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) szerinti légi személyszállítási tevékenység*”.

30. A Kormányrendelet 5. §-a tehát kifejezetten hozzájárulásként, és nem másfajta közteherként kezeli a légitársaságok fizetési kötelezettségét. A közteherként teljesítendő fizetési kötelezettségek felsorolását a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény („**Stabilitási törvény**”) 28. § (1) bekezdése tartalmazza. Ennek megfelelően **köztehernek minősülő fizetési kötelezettség lehet:**

a. **adó**, járulék, **hozzájárulás**, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló - az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli - rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség; és

b. az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj.

31. Az adó és a hozzájárulás tehát két eltérő közteher. Ez következik magából az Alaptörvényből is, amely tartalmazza külön-külön mindhárom (adó, hozzájárulás, közteher) fogalmat. A közteherviselés kifejezés az Alaptörvény 40. cikkében jelenik meg:

„[a] közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”

32. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás az érintett szabályozási tárgykörök felsorolásakor azonban a „közteher”, „közteherviselés” vagy „közös szükségletek fedezése érdekében teljesítendő fizetési kötelezettség” kifejezéseket egyáltalán nem alkalmazza. A rendelkezés ehelyett zárt, tételes felsorolásban határozza meg azon közterheket és egyéb fizetési kötelezettségeket, amelyeket szabályozó törvényekre kiterjed a Tisztelt Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása. Ezek pedig a következők:

(i) központi adónemek;

(ii) illetékek;

(iii) járulékok; és

(iv) vámok.

33. **Az alkotmányozó a taxatív felsorolással egyértelműen rögzítette a korlátozás tárgyi körét. Az pedig, hogy a Kormányrendelet Indítványozó által panasszal támadott rendelkezései nem e taxatív felsorolás egyik elemét, hanem „hozzájárulás” fizetését rendelik el egyúttal azt is jelenti, hogy nem táadott rendelkezések nem eshetnek az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése szerinti hatásköri korlátozás körébe. Ezzel ellentétes következtetés csak az Alaptörvényben rögzített, a Tisztelt Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezés tiltottan kiterjesztő értelmezésével vonható le.**

34. **Következésképp, a jelen alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alkalmazása nélkül vizsgálhatja a Tisztelt Alkotmánybíróság, mert a Kormányrendelet alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezéseire szabályozási tárgykörük miatt sem vonatkozik a hatásköri korlát.**

II.2 Fennáll az indítványozó érintettsége

35. A jelen alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egyik feltétele az Indítványozó érintettsége. A Tisztelt Alkotmánybíróság 3012/2012. (VI. 21.) AB végzése alapján az érintettségnek **személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak** kell lennie, amely jelen ügy Indítványozójának vonatkozásában az alábbiak szerint teljesül.

II.2.1 Fennáll az Indítványozó személyes érintettsége

36. A személyes érintettség követelménye azt várja el, hogy az Indítványozó saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az alkotmányjogi panaszban.¹⁰

37. A személyes érintettség feltétele a jelen esetben fennáll, hiszen – ahogyan azt a jelen alkotmányjogi panasz III.1 fejezetében kifejtjük – a Kormányrendelet sérti az Indítványozó alapjogait, így az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerinti arányos közteherviseléshez való jogát és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogát.

38. Továbbá, az Indítványozó a Kormányrendelet visszaható hatályára és a kellő felkészülési idő biztosításának megsértésére is alapítja alkotmányjogi panaszát. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiságból következő jogbiztonság elve szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési idő biztosítását alapjogi védelemben részesíti. A Tisztelt Alkotmánybíróság legújabb határozataiban is rögzítette, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a kellő felkészülési idő biztosítására hivatkozással az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és Abtv. 26. cikk (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz terjeszthető elő, így ezen alkotmányos követelmények megsértésére az Indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozhat.¹¹

¹⁰ Zakariás Kinga (szerk.): „Az alkotmánybírói törvény kommentárja” (Budapest, Pázmány Press, 2022.), 274. oldal.

¹¹ Lásd.

3178/2022. (IV. 22.) AB határozat „[22] [...] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a kellő felkészülési idő hiányával, illetve a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával összefüggésben alapítható alkotmányjogi panasz {lásd például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [12]}[...]”

22/2020. (VIII. 4.) AB határozat „[14] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma.”

39. Bár a Kormányrendelet jelen alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései első pillantásra úgy is tűnhetnek, hogy nem az Indítványozót, hanem a földi kiszolgáltatást végző gazdasági szervezetet terhelik, ez téves értelmezés volna, a következőkre is tekintettel:

- (i) A Kormányrendelet 5. §-a által bevezetett közteher elnevezése a „*légitársaságok hozzájárulása*”. Már ebből is látható, hogy a Hozzájárulás légitársaságokat és nem egyéb tevékenységet végző gazdálkodó szervezeteket terhel.
- (ii) A Hozzájárulás tárgyát a Kormányrendelet 5. § (1) bekezdése határozza meg, mely szerint „[h]ozzájárulás-köteles a légitársaságokról szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) szerinti **légi személyszállítási tevékenység**.” Légi személyszállítási tevékenységet légitársaság, illetve az Lt. fogalomrendszere szerint légi fuvarozó végezhet. A légi fuvarozó fogalmát az Lt. 71. § 24. pontja határozza meg, mely szerint a légi fuvarozó „*az, aki a gazdasági célú légitársasági tevékenység végzésére jogosult*” Ezt erősíti meg az Lt. is. Az Lt. 71. §-a ugyanis kifejezetten megkülönbözteti a légitársasági tevékenységet és a légitársasággal összefüggő tevékenységet. A **légitársasági tevékenység** fogalmi körébe tartozik a „*légi járművel végzett személyszállítás*” az Lt. 71. § 10. pontjának a) alpontja szerint, míg a „*légi jármű földi kiszolgáltatása*” ettől eltérően **légitársasággal összefüggő tevékenység** az Lt. 71. § 12. pontjának f) alpontja szerint. **Mivel a Kormányrendelet alapján olyan tevékenységért kell hozzájárulást teljesíteni, melyet kizárólag légitársaságok (légi fuvarozók) – így többek között az Indítványozó – folytathatnak, földi kiszolgáltatást végző szervezetek nem, nyilvánvaló, hogy a Hozzájárulás kizárólag a légitársaságokat terheli.**
- (iii) Ezen nem változtat a Kormányrendelet 5. § (2) bekezdése sem, amely a légitársaságok hozzájárulásának fizetésére az Lt. szerinti földi kiszolgáltatást végző gazdálkodó szervezeteket jelöli ki. Hiszen a földi kiszolgáltatást végző gazdálkodó szervezetek nem végezhetik a hozzájárulás-kötelességgel megjelölt légi személyszállítási tevékenységet, így azok fogalmilag sem lehetnek a Hozzájárulás alanyai. Ehelyett a földi kiszolgáltatást végző gazdálkodó szervezeteknek a Kormányrendelet 5. § (2) bekezdése alapján valójában a légitársaságok által viselt Hozzájárulás teljesítésével kapcsolatos **adminisztratív feladatokat** kell teljesíteniük. A földi kiszolgáltatást végző gazdálkodó szervezetek helyzete ebben a kontextusban analóg az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényben szabályozott egyes kifizetők jogállásával, így például a belföldi illetőségű, adókötelezettség alá eső jövedelmet juttató személyekével.¹² Ezen személyek ugyanis a közteher kifizetésére kötelesek attól függetlenül, hogy valójában a közteher – így például a személyi jövedelemadó – címzettje, azaz az adóalany a jövedelemre jogosult személy. Ahogy a személyi jövedelemadó esetén is kettéválik a kifizető és a tényleges adóalany személye, úgy válik el a Hozzájárulás vonatkozásában is a közteher adminisztratív továbbítására kötelezett földi kiszolgáltatást végző gazdálkodó szervezet és a közteher által valójában terhelt, így a

3371/2019. (XII. 16.) AB határozat „[21] *Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése, L) cikke, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései, az R) cikk, valamint a T) cikk (1), (2) és (3) bekezdései nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, így azok állított sérelme nem vetheti fel az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét, ezért érdemben nem vizsgálható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma miatt.*”

3275/2019. (X. 30.) AB végzés Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma miatt.

¹² Adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény, 7. § 31. pont a) alpont: „*kifizető az a belföldi illetőségű jogi személy, egyéb szervezet, egyéni vállalkozó, amely (aki) adókötelezettség alá eső jövedelmet juttat, függetlenül attól, hogy a juttatást közvetlenül vagy megbízottja (posta, hitelintézet) útján teljesíti.*”

norma címzettjének minősülő légitársaságok személye. E megoldást azért láthatta a jogalkotó célszerűnek, mert a Hozzájárulással érintett légitársaságok (az Indítványozót is beleértve) jelentős számban külföldi illetőségű jogi személyek, míg a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetek Magyarországon bejegyzett gazdasági társaságok. Így a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetek adminisztratív közbeiktatásával egyszerűbbé válik a közteher légitársaságoktól való beszedése.

40. A fentiek következnek az Indítványozó számára földi kiszolgálást végző gazdasági társaság, a [REDACTED] által 2022. június 9. napján az Indítványozónak küldött értesítésből is [I/8. melléklet]. Az eredetileg angol nyelven küldött értesítésben az alábbiakról tájékoztatta az Indítványozót [REDACTED] (egyszerű magyar nyelvű fordításban):

„A hétvégén megjelent Magyar Közlöny szerint a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezeteknek kell a légitársaságoktól (és nem az utasoktól) beszédniük és továbbítaniuk a 'légitársaságok hozzájárulását' a Magyar Kormánynak, azonban néhány részlet még nem tiszta, amelyeket próbálunk megérteni a jogászaikkal és a Budapesti Repülőtérrel folytatott egyeztetések során.”

41. Tehát az Indítványozó részére Budapesten földi kiszolgálási tevékenységet végző [REDACTED] is megerősítette, hogy nekik csak a Hozzájárulás beszédésében és továbbításában kell közreműködniük, míg a közteher alanyának az légitársaságok tekintendők.

42. Sőt, a jogalkotó Kormányrendelet kihirdetése óta hangoztatott álláspontja sem hagy kétségeket azzal kapcsolatban, hogy a jogalkotói szándék szerint a Hozzájárulás a légitársaságokat és nem a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezeteket terheli:

- (i) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. május 26.):** „Most rá szeretnék térni az extraprofit különadókra, mely ágazatokat, mely vállalatokat érint, és ezekhez nagyon érdekes számokat fogok rendelni önöknek. Nyolc területet szeretnék felsorolni. Előljáróban szeretném kiemelni, az extraprofit különadók a jelenleg érvényben lévő ágazati különadók fölött történnek kivételre. Tehát hívhatjuk úgy is, hogy a jelenleg érvényben lévő adók azok ágazati különadók, amik pedig jönni fognak azok extraprofit különadóknak szeretnék hívni őket. Nem véletlen, hiszen az extraprofitot vonjuk el. Illetve, ennek egy jelentős részét, nem a teljes részét. [...] **Hatodik, megadóztatjuk a légitársaságokat harmincmilliárd forinttal. [...] A légitársasági adó azért kerül kivételre, bár fokozatosan és még nem tért vissza az utaslétszám a 2019-es szinthez, ami lényegében induló utasonként hét-nyolc millió, teljes egészében tizenhat millió utas. Nagyjából úgy látjuk, hogy ebben az évben elérheti a hétmillió indulót és tizennégy millió összes utasforgalmat a repülőtér, de ez nagyon gyorsan emelkedik és az elhalasztott utazások miatt itt nagyon könnyen a 2019-es szint felé fogunk kúszni.” [I/4. melléklet]**
- (ii) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. június 5.):** „Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter elmondta, az adó részletszabályai a hétvégén jelennek meg a Magyar Közlönyben. Megjegyezte, a többek között a bankokat, az energiaipari és kereskedőcégeket, valamint a **légitársaságokat érintő extraprofitadók** célzottak és átmenetiek.” [I/6. melléklet]
- (iii) **Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter (2022. június 10.):** „A kormány a magyar családok védelme érdekében extraprofit-különadók kivételéről döntött, **más ágazatok között a légitársaságokra vonatkozóan is.** [...] A kormány elfogadhatatlannak tartja és a leghatározottabban elutasítja, hogy a [REDACTED] **légitársaságokra kivetett extraprofit-különadóját** áthárítja az utazókra. [...] A miniszter indítványozta azt is, hogy a hatóság vizsgálja meg a [REDACTED] jegyárképzési

gyakorlatát, hogy az minden európai normának és elvárásnak megfelel-e, főként annak ismeretében, hogy **ilyen légitársaságokat terhelő adó** Európa nagyon sok országában már régóta érvényben van.” [I/5. melléklet]

43. **A fentiek alapján az Indítványozó személyes érintettségét megalapozza, hogy az Indítványozó a Kormányrendelet címzetti körébe tartozik. Köztudomású, hogy az Indítványozó számos, a Budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérrel induló járatot üzemeltet, melyekkel kapcsolatban köteles teljesíteni az utasonkénti 3900,- forint vagy 9750,- forint összegű Hozzájárulást.**

44. Azonban, ha a Tisztelt Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az Indítványozó mégsem tartozik az alkotmányjogi panasszal támadott norma címzetti köréhez, az Indítványozó személyes érintettsége ez esetben is fennáll. Ugyanis az érintettség személyessége a norma címzettjeitől tágabb kört foglalt magában. Ezzel kapcsolatban a Tisztelt Alkotmánybíróság a 27/2021. (XI. 5.) AB határozatában a következő megállapítást tette:¹³

„[a] személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmet jelent, ám az indítványozó nem csak akkor érintett személyesen, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn.”

45. Amennyiben tehát a Tisztelt Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a Kormányrendelet 5. §-nak címzettjei valójában nem a légitársaságok, hanem a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezetek, még mindig fennáll az Indítványozó alapjogi pozíciója és a norma közötti szoros kapcsolat. Ugyanis, ahogyan azt a fenti 40-41. bekezdésekben kifejtettük, a [REDACTED] – amely a Budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren az Indítványozóval szerződéses kapcsolatban álló egyetlen földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezet – egyértelműen az Indítványozó tudomására hozta, hogy az Indítványozótól várja el a Hozzájárulás tényleges teljesítését. Így a gyakorlatban mindenképp az Indítványozó lesz köteles a Hozzájárulás teljesítésére. Ezáltal pedig szoros kapcsolat áll fenn az Indítványozó alapjogi pozíciója és a Kormányrendelet 5. §-a között.

II.2.2 Az Indítványozó által elszenvedett jogsérelem közvetlen

46. A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint teljesül az érintettség közvetlenségének feltétele, ha az alkotmányjogi panasszal támadott norma más állami aktus közbejötté nélkül, közvetlenül érvényesül.¹⁴

47. A Kormányrendelet jelen alkotmányjogi panasszal támadott 5. § (4)-(5) bekezdései és 27. § (1) bekezdése is *ex lege*, azaz bármiféle állami aktus közbeiktatása nélkül érvényesülnek. A Kormányrendelet 5. §-a ugyanis havi rendszerességgel, az államháztartás központi alrendszerébe történő befizetést ír elő anélkül, hogy ehhez bármilyen további közjogi aktus (pl. közigazgatási határozat) meghozatala lenne szükséges. A Kormányrendelet 27. §-ának (1) bekezdése pedig a Kormányrendelet hatálybelépéséről rendelkezik, amely érvényesüléséhez szintén nem szükséges további állami aktus.

¹³ Ld. szintén 3256/2018. (VII. 17.) AB végzés „[16] Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumai kapcsán a következőket állapította meg: „[a] személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...]”

¹⁴ 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, 21. bekezdés.

II.2.3 A jogsérelem aktuális

48. Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia, azaz nincs lehetőség egy, már megszűnt alapjogsérelem miatt a Tisztelt Alkotmánybírósághoz fordulni.¹⁵
49. Az Indítványozó érintettsége aktuális, a jogsérelme az alkotmányjogi panasz benyújtásakor is fennáll, mivel a támadott jogszabály-helyek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor is hatályosak és alkalmazandóak, az Indítványozó Hozzájárulás-teljesítési kötelezettsége jelenleg is fennáll.

II.3 A jogorvoslati lehetőségek hiánya / kimerítettsége

50. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a jelen alkotmányjogi panaszt akkor fogadhatja be a Tisztelt Alkotmánybíróság, ha „*nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette*”.
51. Ahogyan azt fent kifejtettük, a Kormányrendelet közteher-fizetési kötelezettséget állapít meg, melyet az Indítványozónak bármely más állami aktus közbeiktatása nélkül teljesítenie kell. Ebből kifolyólag a Kormányrendelet alkalmazása által okozott jogsérelemmel szemben nem áll az Indítványozó rendelkezésére jogorvoslati lehetőség.

II.4 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

52. Az Abtv. 29. § alapján „*az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be*”. Ezen két vagylagos feltétel közül a jelen alkotmányjogi panasz vonatkozásában csak a második feltétel állhat fenn, hiszen azt konkrét bírói döntés hiányában, egy jogszabály bizonyos rendelkezéseivel szemben terjesztette elő az Indítványozó. Így az Indítványozónak azt kell igazolnia, hogy a jelen alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.
53. A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogszabályok alaptörvény-ellenességének Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti vizsgálatokor alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető minden olyan kérdés, amely tartalmi kapcsolatban áll az Alaptörvényben foglalt jogokkal, azaz a panasszal érintett jogszabályi rendelkezések felvetik az indítványozó által hivatkozott alapjogsérelemeket.¹⁶
54. Ahogyan azt a jelen alkotmányjogi panaszban részletesen kifejtjük, a Kormányrendelet 5. § (4)-(5) bekezdései és 27. § (1) bekezdése nem csupán felvetik, de meg is valósítják az Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét, hiszen azok:
- (i) sértik az arányos közteherviselés Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésében foglalt szabályát;
 - (ii) sértik az Indítványozó tulajdonhoz való jogát az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése alapján;
 - (iii) visszaható hatályú jogalkotást valósítanak meg, megsértve ezzel a jogállamiság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti elvét;

¹⁵ 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, 51. bekezdés.

¹⁶ Zakariás Kinga (szerk.): „Az alkotmánybírósági törvény kommentárja” (Budapest, Pázmány Press, 2022.), 353. oldal; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 37. bekezdés.

- (iv) megsértik a kellő felkészülési idő követelményét, amely ellentétes a jogállamiság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti elvével.

55. A fentiek alapján az Indítványozó alkotmányjogi panaszja alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.

II.5 Az eljárási határidő megtartása

56. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

57. A Kormányrendelet 27. § (1) bekezdése alapján a Kormányrendelet jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései 2022. július 1. napján léptek hatályba. Az Indítványozó 2022. július 1. napján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Ennek fényében az Indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti száznyolcvan napos határidőn belül terjesztette elő.

III. ÉRDEMI INDOKOLÁS

58. Az Indítványozónak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszja annak megállapítására irányul, hogy az 2022. június 4. napján kihirdetett Kormányrendelet 2022. július 1. napján történt hatályosulása, illetőleg alkalmazása folytán bírói döntés nélkül közvetlen alapjogsérelem érte az alábbiak szerint:

(i) A Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés szerinti arányos közteherviselés alapvető szabályát és a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot.

(ii) A Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése és 27. § (1) bekezdése sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés jogállamiság követelményéből eredő

a) visszaható hatályú jogalkotás tilalmát; és

b) a kellő felkészülési idő biztosításának követelményét.

59. Az Indítványozó az alábbi szakaszban részletesen kifejti, hogy a Kormányrendelet adott rendelkezései az Alaptörvény mely meghatározott rendelkezéseibe ütköznek, illetőleg azt, hogy az Indítványozót ezáltal alapjogsérelem érte.

III.1 A Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdését és XIII. cikkének (1) bekezdését

III.1.1 Az Alaptörvény megsértett rendelkezései

60. Az **Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdése** fekteti le az arányos közteherviselés alapvető szabályát, mely szerint:

„[t]eherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”

61. A továbbiakban részletesen kifejtettek szerint az arányos közteherviselés szabálya közvetlenül kapcsolódik a tulajdonhoz való alapvető joghoz, melyet az **Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése** deklarálni és amely szerint:

„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

62. Az Indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdését azáltal, hogy **kirívóan aránytalan mértékben kötelezi közteherviselésre az Indítványozót**. Ebből következően a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése úgyszintén sérti az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdését is, mivel a Hozzájárulás Indítványozó általi teljesítése tulajdonképpen az Indítványozó tulajdonának elkobzását eredményezi, tekintet nélkül az indítványozó árazásának utólagos változásaira.

III.1.2 A Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése alaptörvény-elleneségének indokolása

(a) Az arányosság követelménye

63. A Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése határozza meg a légitársaságok, így az Indítványozó által is fizetendő közteher mértékét. A rendelkezés szerint:

„(4) A hozzájárulás mértéke

a) ha az utas végső úti célja az Albán Köztársaság, az Andorrai Fejedelemség, Bosznia-Hercegovina, az Észak-macedón Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Koszovói Köztársaság, a Liechtensteini Fejedelemség, a Moldovai Köztársaság, a Monacói Hercegség, Montenegró, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, a Norvég Királyság, San Marino Köztársaság, a Svájci Államszövetség, Szerbia Köztársaság, Ukrajna és az Európai Unió területén található, utasonként 3900 forint,

b) az a) pontban meghatározottakon kívüli országokba végső úti céllal repülő utasonként 9750 forint.”

64. Elsőként szükséges kitérni arra, hogy az Alaptörvényben foglalt arányos közteherviselés elve az Indítványozóra, mint külföldi jogi személyre is kiterjed. Az Alaptörvény indokolása, a Tisztelt Alkotmánybíróság és a jogirodalom is egyértelmű állást foglalt arról, hogy az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdése nem csak a természetes, de a jogi személyekre is kiterjed, hiszen a közterhek viselésére, különböző helyi és központi adók és hozzájárulások befizetésére a jogi személyek is kötelesek.¹⁷

65. Ezen felül abban is töretlen a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésében foglalt közteherviselési szabály a külföldi állampolgárokra és külföldi székhellyel rendelkező jogi személyekre is alkalmazandó, hiszen a kiszabható közterhek személyi köre nem korlátozódik magyar természetes- és jogi személyekre és egyéb szervezetekre. Az Alkotmánybíróság ezt erősítette meg a 62/1991. (XI. 22.) AB határozatban:

„Mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-ával összefüggésben már kifejtette, ezt az alkotmányos alapjogot, illetve kötelezettséget megfogalmazó szabályt a bel- és külföldi érdekeltégű jogi személyekre, szervezetekre is irányadónak kell tekinteni. Ebből következik, hogy a rájuk vonatkozó közteherviselési, adózási szabályokat is az Alkotmány 8. § (2) bekezdés szerint törvényi szinten kell rendezni.”

66. Bár a Tisztelt Alkotmánybíróság a fent idézett határozatában az Alkotmány rendelkezéseit értelmezte, az elvi élű kijelentés tartalma az Alaptörvény alkalmazásában is irányadó.¹⁸

¹⁷ Alaptörvény indokolása: „Az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa.”

¹⁸ dr. Árva Zsuzsanna: „Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez” (Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2021), Alaptörvény XXX. cikkéhez fűzött kommentár: „A korábbi Alkotmány közteherviselésről rendelkező szakasza kapcsán az Alkotmánybíróság több olyan megállapítást is tett, amely elvi szinten mind a mai napig irányadó. Ilyen volt az a döntés, amely még 1991-ben levezette, hogy a közös terhekhez történő hozzájárulás nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem a külföldieket és a gazdálkodó szervezeteket is terheli.”

Kijelenthető tehát, hogy az Indítványozóra is kiterjed az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének személyi hatálya.

67. A közteherviselés Alaptörvénybe, annak hatályba lépése előtt pedig az Alkotmányba foglalt szabályát az Tisztelt Alkotmánybíróság több ízben értelmezte és alkalmazta gyakorlatában, melyek a jelen alkotmányjogi panaszhoz hasznos iránymutatást biztosítanak. A Tisztelt Alkotmánybíróság már 1991-ben kinyilatkoztatta, hogy az egyes közterheket kiszabó jogszabályokban meghatározott fizetési kötelezettségeknek meg kell felelniük az arányosság követelményének.¹⁹ Rámutatunk, hogy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése a közteherviselés mértékét és eloszlását a jövedelmi és vagyoni viszonyok zsinórmértékéhez kötötte, melyet az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésében a teherbíróképesség és gazdaságban való részvétel kifejezések váltottak fel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közterhekkel szemben állított arányossági követelmény tartalmában változott volna. A Tisztelt Alkotmánybíróság is erre a következtetésre jutott többek között 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatában:²⁰

„Az Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik.”

68. Az aránytalan, vagyont elvonó, konfiskáló jellegű adók valójában szankciónak tekinthetők, amely nem egyeztethető össze az adó intézményével, ahogyan azt a Tisztelt Alkotmánybíróság is megfogalmazta többek között a 3264/2017. (X. 19.) AB határozatban.²¹
69. Fontos rámutatni arra is, hogy azon közterhek, melyek túlterjeszkednek az arányos mértéken nem csak az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdését, hanem amellet az Alaptörvény tulajdonhoz való jogot szavatoló XIII. cikkének (1) bekezdését is sértik. A Tisztelt Alkotmánybíróság joggyakorlata alapján az aránytalan közterhek célt tévesztenek, mivel gazdasági hatásukat tekintve valójában elkobozzák a jogalanyok tulajdonát, megsértve azok tulajdonhoz való jogát.²² Így amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság az arányosság mércéjének megsértése miatt úgy találja, hogy a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése annak aránytalansága miatt ellentétes az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésével, a tulajdonhoz való jog Alaptörvény XIII. cikke (1) bekezdése szerinti sérelme is automatikusan megállapíthatóvá válik.
70. Megjegyezzük, hogy a tulajdonhoz való jog, mint alapvető jog korlátozására alkalmazandó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi teszt, amely szintén elvárja, hogy a jogkorlátozás arányos legyen a korlátozás által elérni kívánt céllal, mivel csak az elérni kívánt céllal arányos korlátozás lehet megengedett.
71. Egy közteher Alaptörvénybe ütköző aránytalanságát az összes releváns körülmény értékelése útján lehet megállapítani.²³ Azonban ahhoz nem fér kétség a Tisztelt Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatára figyelemmel, hogy egy közteher aránytalan abban az esetben, ha

¹⁹ 1558/B/1991. AB határozat.

²⁰ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, 64. bekezdés. Ezt erősítették meg a következő döntések is: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, 37. bekezdés; 8/2019. (III. 22.) AB határozat, 39. bekezdés; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, 36. bekezdés; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 82. bekezdés, 20/2021. (V. 27.) AB határozat, 29. bekezdés.

²¹ 3264/2017. (X. 19.) AB határozat, 32. bekezdés.

²² 20/2021. (V. 27.) AB határozat, 39. bekezdés.

²³ 20/2021. (V. 27.) AB határozat, 39. bekezdés.

anyagilag ellehetetleníti az annak tényleges befizetésére köteles jogalanyt, hiszen egy ilyen közteher meghaladná a jogalany teherbíró képességét.²⁴

72. Az Alkotmánybíróság 20/2021. (V. 27.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint például vagyoadók esetén az adó tárgyának akár 20%-os terhelése is aránytalan lehet.²⁵ A Tisztelt Alkotmánybíróság ezen határozatából is látszik, hogy az arányosság követelményének elemzésekor az adómérték és az adótárgy egymáshoz való viszonya, azok aránya a meghatározó. **Amennyiben tehát a százalékosan vagy a jelen esethez hasonlóan tételesen meghatározott mérték alapján a fizetendő közteher kirívó összegű lenne az közteher tárgya által képviselt értékhez képest, a közteher aránytalansága megállapítható.**
73. Ebben a kontextusban szükséges rámutatni arra is, hogy légitársaságok által fizetendő Hozzájárulás típusát tekintve az elnevezésével (és a fenti 12 és 42. bekezdésekben is idézett kormányzati, azaz jogalkotói kommunikációval) ellentétben nem az adózott eredményt, azaz a profitot terheli, hanem a légitársaságok által nyújtott szolgáltatást, azaz a légi személyszállítási tevékenységet a Kormányrendelet 5. § (1) bekezdése alapján.²⁶ Ennek megfelelően a Hozzájárulás szolgáltatást terhelő **forgalmi típusú köztehernek** tekinthető.
74. **Szolgáltatásokat terhelő forgalmi típusú adók esetén pedig az Indítványozó álláspontja szerint a fentiek fényében azt szükséges vizsgálni, hogy az egységnyi nyújtott szolgáltatásért fizetendő adó hogyan aránylik a nyújtott szolgáltatásból származó egységnyi jövedelemhez, azaz a költségekkel csökkentett bevételhez. Ugyanis, ha az Indítványozó által fizetendő, egységnyi szolgáltatáshoz kötődő közteher mértéke elnyeli a szolgáltatás nyújtásával realizálható jövedelem jelentős részét, az a szolgáltatásnyújtó teljesskörű anyagi ellehetetlenüléséhez vezet.**
75. Fokozottan igaz ez az Indítványozóra, amely egy légitársaság, azaz üzletszerű gazdasági tevékenysége kizárólag a Hozzájárulással terhelt szolgáltatás nyújtására terjed ki, más számottevő bevételi forrással nem rendelkezik. **Az Indítványozó egyetlen bevételi forrásának Hozzájárulás általi elvonása ezért az Indítványozó magyarországi működésének meggátolását, anyagi ellehetetlenítését eredményezi, amely ellentétes az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésével és XIII. cikkének (1) bekezdésével.**
76. Megjegyezzük, hogy az anyagi ellehetetlenülést a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata alapján elegendő valószínűsíteni.²⁷ A valószínűsítésnek a bizonyítás szintjét nem kell elérnie, hiszen a valószínűsítés egy tény vagy körülmény fennállásának (vagy fenn nem állásának) **hihetővé tételére** irányul. Így a valószínűsítéshez elegendő a bizonyosság egy alacsonyabb foka a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint.²⁸ Az alábbi III.1.2(b) pontban ugyanakkor

²⁴ 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, 38. bekezdés; 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés, 36. bekezdés; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, 37. bekezdés; 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 64. bekezdés; 20/2021. (V. 27.) AB határozat, 30. bekezdés.

²⁵ 20/2021. (V. 27.) AB határozat, 51. bekezdés.

²⁶ Kormányrendelet, 5. § (1) bekezdés: „Hozzájárulás-köteles a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.) szerinti légi személyszállítási tevékenység.”

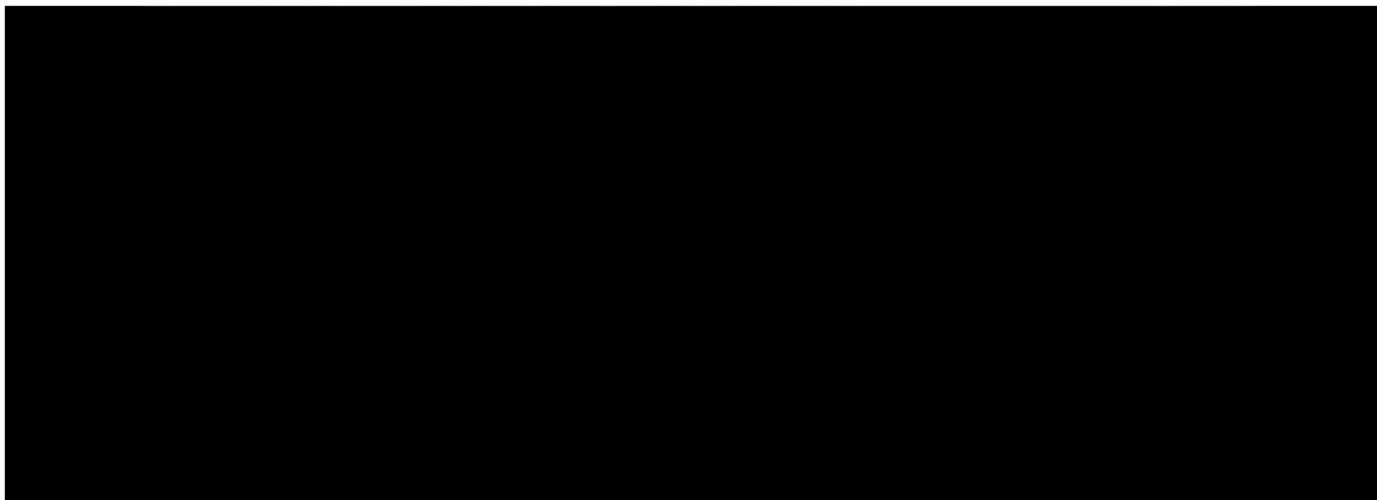
²⁷ 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, 38. bekezdés: „[a]z Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése annyit mond ki, hogy „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”. Mindebből az következik, hogy a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót. Mivel az indítványozó sem a felülvizsgálni kért önkormányzati rendeleteket alkalmazó bíróság előtti eljárás során, sem alkotmányjogi panaszában nem bizonyította, még csak nem is valószínűsítette, hogy vállalkozóként az önkormányzat képviselő-testülete által a Htv. szabályai szerint előírt adó mértéke anyagilag ellehetetlenítene, ezért az Alkotmánybíróság a Mód.Ör.1. és a Mód.Ör.2. alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése tekintetében elutasította.”

²⁸ Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye 2013.El.II.1/3-1.: „A polgári eljárásjogi szakirodalom a bizonyítástól, elsősorban a valószínűségi bizonyítástól megkülönbözteti a valószínűsítést, „amely nem a bíró meggyőzésére, hanem egy tény vagy körülmény fennállásának (vagy fenn nem állásának) a hihetővé tételére irányul. Mivel a valószínűsítés nem eredményezhet bizonyosságot, ezért nem szolgálhat a per eldöntése szempontjából releváns tények megállapítására.” *

az Indítványozó nem csak valószínűsíti, hanem igazolja is azt, hogy a Hozzájárulás áthárítás nélküli megfizetése az Indítványozó magyarországi működésének anyagi ellehetetlenüléséhez vezet.

(b) Az Hozzájárulás mértéke aránytalan

77. A Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése a Hozzájárulás mértékét tételesen, az úti cél szerinti állam alapján határozza meg, két különböző adómérték alkalmazásával:
- a. az európai országok területére (a Fehérorosz Köztársaság kivételével) utasonként 3900,- forint;
 - b. míg bármely más állam területére utasonként 9750,- forint.
78. Az Indítványozó által üzemeltetett járatok többsége az utasonként 3900,- forint összegű Hozzájárulással érintettek közé tartozik. Utasonként 9750,- forintos adóval érintettek azonban az Indítványozó Izraelbe és Jordániába tartó járatai.
79. A jelen esetben tehát azt kell megvizsgálni, hogy az egy utas után fizetendő Hozzájárulás összege hogyan aránylik az Indítványozó által értékesített jegyek után realizált egységnyi bevétel költségekkel csökkentett összegéhez, azaz a jövedelemhez.
80. Az Indítványozó 2022-es, legfrissebb éves jelentése pontos adatokat tartalmaz az Indítványozó utasonként realizált bevételéről és az utasok számára nyújtott szolgáltatás egységnyi költségéről, melynek egyszerű magyar nyelvű fordítása az I/2. számú mellékletben szerepel. Ezen adatokat az alábbi táblázatban foglaljuk össze:



81. Az Indítványozó tehát átlagosan **14,- euró jövedelemhez** jut utasonként az általa nyújtott szolgáltatás után, mely a Magyar Nemzeti Bank által 2022. június 27. napján közzétett devizaárfolyam alapján **5649,- forintnak** felel meg.³² Az Indítványozót terhelő Hozzájárulás összege úticéltól függően 3900,- forint vagy 9750,- forint. Ez azt jelenti, hogy a Hozzájárulás

Szemben az idézetben szereplő megállapítással, a vizsgálat tárgyát képező vagyonosodási ügyekben az adóügy és a per eldöntése szempontjából releváns tény (adóalap) esetében elég a bizonyosság egy alacsonyabb foka, a valószínűsítés; éppen ez az adóbecslés lényege. Az adóbecslés egy tény valószínűsítésére szolgál.”

²⁹ I/2. számú melléklet Éves jelentés, 3. oldal.

³⁰ I/2. számú melléklet Éves Jelentés, 3. oldal.

³¹ I/2. számú melléklet Éves Jelentés, 3. oldal.

³² A Magyar Nemzeti Bank 2022. június 27. napján közzétett devizaárfolyama szerint egy euró 403,52 forintot ér.

szolgáltatás ellenértékét elviekben a Hozzájárulással megemelkedett költségekhez igazíthatja, hiszen:

- (i) **egyrészt**, egy közteher aránytalanságát annak bevezetésekor fennálló tények alapján lehet csak megítélni. A forgalmi típusú közteher bevezetésekor nem lehet elfogadható jogalkotói álláspont, hogy a közteher aránytalanságát a közteher alanyai majd az általuk nyújtott szolgáltatások árának megemelkedésével kompenzálják. A közterhet viselők ilyen bizonytalan, előre nem látható és a jogalkotó által közvetlenül nem befolyásolható magatartása nem szolgálhat indokként egy közteher kirívóan aránytalan mértékére;
- (ii) **másrészt**, a jogalkotó egyértelműen kifejezte, hogy nem fogja tolerálni az Indítványozó Hozzájárulás miatti árkiigazítását. Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter is úgy fogalmazott, hogy a kormány „jogi eszközökkel” fogja megakadályozni a Hozzájárulás miatti áremeléseket.³⁴ Ezt bizonyítja az Indítványozóval szemben a fogyasztóvédelmi hatóságként eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala által indított eljárás is, amely kormányzati szereplők által adott és a fent hivatkozott tájékoztatások szerint azért van folyamatban, mert az Indítványozó megkísérelte kompenzálni a Hozzájárulás kirívó aránytalanságát, ezzel együtt pedig a teljes anyagi ellehetetlenülését.

87. Bár az Indítványozó meggyőződése, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság vizsgálata jogsértés megállapítása nélkül fog zárulni, a jogalkotó kifejezésre juttatta, hogy az árkiigazításokra a Hozzájárulás összegének megemelésével fog reagálni. Ezt erősítette meg Hollik István, a FIDESZ kommunikációs igazgatója is [I/7. **melléklet**]. Ahogy már korábban kifejtettük, ez egy ördögi körhöz vezet, amelyben elkerülhetetlen az Indítványozónak hátrányos kimenetel. Hiszen, **ha az Indítványozó eltekint az áremeléstől, akkor a Hozzájárulás annak mértéke miatt anyagilag ellehetetleníti az Indítványozót** a fent kifejtetteknek megfelelően. Ha pedig az Indítványozó mégis **hozzaigazítaná az árazását a Hozzájárulással drasztikusan megnövekedett költségeihez, a Hozzájárulás jogalkotó által beígért megemelése újabb árkiigazítás(oka)t tesz majd szükségessé**, ami egy ponton gyakorlatilag **kizárja a megfizethető áron történő szolgáltatásnyújtást és így bármilyen jövedelem Indítványozó általi elérését**.

88. Az aránytalanságot, és az Indítványozó érdeksérelmét pedig tovább növeli az, hogy miközben az előzőekben részleteztük szerint nyilvánvaló, hogy a Hozzájárulás nem profitot, és végképp nem a marxista közgazdaságtan berkein kívül nem létező „extraprofitot” terhel, sőt, még csak nem is bevételtől függ, mivel az egy, a Budapestre felszálló utasok számárahoz kapcsolt fix díj, a Kormányrendelet címe („extraprofit adókról”) és annak teljes kormányzati kommunikációja azt a látszatot kelti, mintha az Indítványozó a COVID-ból, illetőleg az Ukrajnában zajló háborúból tisztességtelen profitot húzna, amelynek elvonása „jogos”. Mindezt annak ellenére, hogy az Indítványozó jelentős anyagi veszteségeket szenvedett a COVID-19 világjárvány következtében, költségei pedig drámai mértékben nőttek az Ukrajnában zajló háború miatt. **Ezzel a narratívával a jogalkotó és a Kormány nevében felszólalók a Hozzájárulást annak anyagi súlyánál is terhesebbé teszik, mivel e látszat az Indítványozónak a szerződéses partnereivel, az utasokkal való kapcsolatát is rombolja.** Történik ez ráadásul egy olyan időpontban, amikor az Indítványozó a COVID és a háború miatt az elmúlt két üzleti évben (a légiszállítási üzletágra jellemző módon) nemhogy extra, de semmilyen profitot nem tudott termelni, hanem összesen ██████████,- euró, azaz több mint ██████████ forint összegű veszteséget kellett elkönyvelnie³⁵. Ez utóbbiból egyébként az is következik, hogy ha a Kormányrendelet elnevezésének és kommunikációjának megfelelően valóban profitot terhelne, akkor az Indítványozót semmilyen Hozzájárulás fizetési

³⁴ I/4. melléklet.

³⁵ Ld. a fenti 4. pontot.

kötelezettség nem terhelné, mivel nem ért el profitot. **E körülmények is értékelendők a Hozzájárulás kirívó aránytalansága kapcsán.**

89. Szükséges rámutatni arra is, a Kormányrendeletben meghatározott közterhek többsége csak egy előre meghatározott időpontig fizetendő. A hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások által teljesítendő különadó például kizárólag a 2022. és 2023. adóévre fizetendő a Kormányrendelet 1. § (1) bekezdése alapján, és a gépjárműadó mértéke is csak a 2022. adóévben változik a Kormányrendelet 6. §-a szerint. Ezzel szemben a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező, **a légitársaságok által fizetendő Hozzájárulás esetén ilyen időbeli korlátozás nem szerepel** a Kormányrendeletben. Ebből az következik, hogy az Indítványozó a Hozzájárulást határozatlan ideig köteles lenne teljesíteni, így **a Hozzájárulás aránytalansága még a többi, Kormányrendeletben meghatározott közteher közül is kimagasló.**
90. Mindezek fényében megállapítható, hogy **a Hozzájárulás mértéke kirívóan aránytalan és valószínűsíthető, hogy ezen aránytalanság anyagilag ellehetetleníti az Indítványozó magyarországi működését.** Ezért a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdésében foglalt arányos köztelherviselés szabályát, ezáltal pedig az Indítványozó Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében szavatolt tulajdonhoz való jogát. Következésképp, a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése (illetve legalább az abban meghatározott Hozzájárulás összegek) alaptörvény-ellenes, így annak megsemmisítése szükséges az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján.

III.2 A Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése és 27. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés jogállamisági kritériumát

91. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiságból következő jogbiztonság elve szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a kellő felkészülési idő követelményét alapjogi védelemben részesíti.

III.2.1 Az alaptörvény-ellenesség alapjául szolgáló körülmények

(a) A Kormányrendelet kihirdetése, hatálybalépése és alkalmazása

92. A Kormányrendelet 2022. június 4. napján került kihirdetésre a Magyar Közlöny 2022. évi 93. számában.
93. A Kormányrendelet 5. §-át a Kormány eredeti jogalkotási hatáskörében hozta meg, az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése és a katasztrófavédelemről a hozzákapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: „**Kat.**”) 51/A. § (3) bekezdése alapján, amelyek 2022. május 25. napján léptek hatályba.³⁶
94. A Kormányrendelet 5. §-a a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdése értelmében 2022. július 1. napján lépett hatályba.

(b) Az Indítványozónak a Kormányrendelet kihirdetése és hatálybaléptetése időpontjában fennálló jogviszonyai

95. Ahogyan arra korábban is rámutattunk, az Indítványozó tevékenységi körében légi személyszállítátszolgáltatásokat nyújt, többek között magyarországi indulással és érkezéssel. Bevétele jegyeladásokból és kiegészítő szolgáltatások nyújtásából (például elsőbbségi beszállás, élelmiszer értékesítés) származik.

³⁶ Ld. Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022. május 24.), 4. cikk (1) bekezdés és a katasztrófavédelemről a hozzákapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2022. évi III. törvény

96. Az Indítványozó kizárólag honlapján [REDACTED] értékesít repülőjegyeket és ahhoz kapcsolódó szolgáltatásokat. Az elektronikus felületen történő vásárlás eredményeként az Indítványozó és utas között légitfuvarozási szerződés jön létre, amelynek részét képezik az Indítványozó Általános Szállítási Feltételei (a továbbiakban: „ÁSZF”) [I/9. mellékletként csatolva].
97. A Kormányrendelet kihirdetésére és hatálybalépésének időpontjára tekintettel az Indítványozó és utasai között 2022. július 1. napján vagy azt követő időpontban Magyarország területéről induló légitjáratra vonatkozó légitfuvarozási szerződéseket a megkötésük időpontja alapján három csoportba lehetséges sorolni:
- (i) 2022. június 4. napja előtt megkötött;
 - (ii) 2022. június 4. napja és 2022. június 30. napja között megkötött;
 - (iii) 2022. július 1. napját követően megkötött.
98. A fenti csoportosítás szerinti légitfuvarozási szerződések esetében eltérően merül fel a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának és a kellő felkészülési idő követelményének Kormányrendelet általi megsértése:
- (i) A 2022. június 4. napja előtt létrejött légitfuvarozási szerződések esetében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése áll fenn;
 - (ii) A 2022. június 4. napja után, de 2022. június 31. napjáig megkötött légitfuvarozási szerződések esetében egyaránt fennáll a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának és a kellő felkészülési idő biztosításának megsértése;
 - (iii) A 2022. július 1. napját követően megkötött légitfuvarozási szerződések esetében a kellő felkészülési idő megsértése áll fenn.
99. Indítványozó az alábbiakban részletezi e két különböző alapjogsérelem fennállását és a Kormányrend. jelen panasszal érintett rendelkezési ezen alapjogsérelemből következő alaptörvény-ellenességét.
- III.2.2 A Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése és 27. §-a sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát*
100. Az Indítványozó az alábbiakban bemutatja először (a) az Alkotmánybíróságnak a visszaható hatályú jogalkotásra vonatkozó gyakorlatát, majd ezt követően (b) azt, hogy a Kormányrendelet meghatározott rendelkezései miért ütköznek a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába és tekintendők ezért alaptörvény-ellenesnek.
101. Az Indítványozó 2022. június 4. napját megelőzően, és június 4. és június 31. napja között létrejött légitfuvarozási szerződésai tekintetében sérül a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, mivel a 2022. július 1. napjával hatályba lépő jogszabály utólag teszi terheesebbé az Indítványozó és utas között létrejött légitfuvarozási szerződésen alapuló jogviszonyt, hiszen a Kormányrendelet. 5. § (3) és (5) bekezdés értelmében a légitársaságok hozzájárulását a július 1. napján és azt követően belföldről induló utasainak száma után kell megfizetni a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdés szerinti mértékben. Ebből következően **a jogszabály hatálybalépésekor már létező jogviszonyok és aszerint vállalt kötelezettségek teljesítése válnak a felek számára terheesebbé azáltal, hogy e kötelezettségekre tekintettel Hozzájárulás fizetését rendeli el.**

(a) Az Alkotmánybíróság által a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében vizsgált körülmények

102. A Tisztelt Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban akként foglalt össze, hogy:

„a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jobbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy a magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.”

103. A visszaható jogalkotás tilalma nem abszolút vagy feltétlen, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint megengedett, sőt alkotmányos az olyan visszaható hatályú jogalkotás, amely (i) új jogosultságot állapít meg,³⁷ (ii) meglévő jogosultságot terjeszt ki,³⁸ vagy (iii) valamely jog korlátozását oldja fel.³⁹ A Kormányrendelet jelen panasszal érintett rendelkezési ugyanakkor nem esnek ezen kategóriák egyikébe sem, ahogyan azt az alábbiakban részletesen igazoljuk.

104. Az Alkotmánybíróság 13/2015 (V. 14.) AB határozatában⁴⁰ és 35/2019. (XII. 31.) AB határozatában⁴¹ az alábbi tesztet alkalmazta annak megállapítására, hogy adott jogszabályi rendelkezés a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközik-e:

(a) a támadott rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és

(b) az (a) pont szerinti hatályba lépés előtt létrejött jogviszonyokra nézve

(i) kötelezettséget állapítanak-e meg;

(ii) kötelezettséget terhesebbé tesznek-e;

(iii) jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el; vagy

(iv) jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást.

(c) hátrányt jelentenek-e az érintett számára (*ad malem partem*)⁴²

105. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik és ezért alaptörvény-ellenes az olyan jogszabály, amely a jogalanyok helyzetét hátrányosan érinti (*ad malam partem*).⁴³ A visszaható hatályú jogszabályok körébe tartoznak azok, amelyek

(i) **valódi visszaható hatályú jogszabályok:** azaz jogszabály a kihirdetését megelőző időre állapít meg kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé;⁴⁴

³⁷ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat

³⁸ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat

³⁹ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat

⁴⁰ 13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]

⁴¹ 35/2019. (XII. 31.) AB határozatban

⁴² 1/2016. AB „az Alkotmánybíróság nem csak azt állapította meg, hogy a vizsgált szabályozás visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, hanem azt is, hogy az hátrányos tartalmú, és ezért a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésévé ütközőnek, mely megalapozta a vizsgált törvényhely megsemmisítését.”

⁴³ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat

⁴⁴ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat

- (ii) **azonnali hatályú jogszabály:** az a jogszabály, amely a rendelkezés alkalmazását folyamatban lévő ügyekre is kimondja, és a jogszabály új kötelezettséget állapít meg;
- (iii) A jogszabály nem visszamenőlegesen lép hatályba, de a jogszabály rendelkezéseit – **erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint** – a jogszabály **hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell,**⁴⁵ amely abban az esetben jogsértő, ha például
- a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, amelynek következtében felmerülhet a visszaható hatályba ütközés sérelme,⁴⁶
 - vagy az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg,⁴⁷

106. Az alábbi (b) szakaszban részletesen igazoltak szerint a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése a Kormányrendelet 5. § (7) bekezdésével és a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdésével együttesen a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése szerinti Hozzájárulás fizetési kötelezettséget olyan módon veti ki, hogy az a Kormányrendelet kihirdetésének időpontjában, illetve azt megelőzően már létező jogviszonyra is alkalmazandó és amely az e jogviszonyból eredő kötelezettségek – nevezetesen a légifuvarozási szerződésben vállalt fuvarozási szolgáltatás – nyújtására új, korábban nem létező kötelezettséget (a Hozzájárulás megfizetését) állapít meg és ezáltal annak teljesítését terhesebbé teszi.

(b) A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme

107. Az Indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének e pontokban megállapított normatív tartalmát alkalmazza a soron következő pontokban, annak bemutatására, hogy a Kormányrendelet meghatározott rendelkezései a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, és ezért alaptörvény-ellenesek.
108. A Kormányrendelet. 27. § (1) bekezdés értelmében a Kormányrendelet. 2022. július 1. napjával lép hatályba. A Kormányrendelet. 5. § (5) bekezdés értelmében a Hozzájárulást azon utasok után kell megfizetni, akik esetében az indulás időpontja a Kormányrendelet (7) bekezdés szerinti bevallási időszakra esik, első alkalommal tehát 2022. július 1. napján induló utasok után.
109. Azáltal, hogy a Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése a Hozzájárulás megállapítását és megfizetését az utasok indulásának és nem az utas és a légitársaság közötti légifuvarozási szerződés létrejöttének időpontjához köti a Kormányrendelet hatálybalépésének időpontjában már létrejött jogviszony vonatkozásában is alkalmazandó.
110. A Kormányrendelet 5. §-a által bevezetett új Hozzájárulás értelemszerűen új, a szerződéskötéskor, azaz a jegyvásárláskor (ami többnyire, különösen a nyári időszakban jelentősen megelőzi az indulási időpontot) nem létező kötelezettséget hoz létre, amely következtében az utas és az Indítványozó légitársaság között létrejött szerződés teljesítését

⁴⁵ 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat; 1/2016 (I. 29.) [59] 3022/2020. (II. 10.) AB határozat {10/2014. (IV. 4.) AB határozat

⁴⁶ 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]} [55]

⁴⁷ 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]} [55]

terhesebbé teszi, hiszen a szolgáltatás teljesítését további 3900, illetve 9750 forint közteher megfizetésével terheli meg.

111. Az új – szerződéskötéskor nem létező – további közteherviselés értelemszerűen hátrányt jelent mind az Indítványozó mind az utasai számára. Következésképpen a Kormányrendelet azon alábbi rendelkezései, amelyek a hatálybalépést megelőzően is létrejött szerződésekre vonatkozó közteherviselési kötelezettséget állapítanak meg, kimerítik az Alkotmánybíróság által a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköző alaptörvény-ellenességre megállapított alkotmányos sztenderdnek, így alaptörvény-ellenes:

- (i) a Kormányrendelet 5. § (5) bekezdésének azon fordulata, hogy a hozzájárulást „*azon induló utasok száma után*” kell az önadózás szabályai szerint megállapítani és a (7) bekezdés szerint bevallani, akik esetében „*az indulás időpontja a (7) bekezdés szerinti bekezdés szerinti bevallási időszakra esik.*”;
- (ii) a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdése, amely szerint a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – „*2022. július 1-jén lép hatályba*”

112. **A visszaható hatályú jogalkotásra alapított alaptörvényellenesség elkerülhető volna abban az esetben, ha:**

- (i) **a hozzájárulás fizetési kötelezettség nem az indulás időpontja szerint kerülne megállapításra, hanem a Hozzájárulás fizetési kötelezettséget a Kormányrendelet a szerződéskötés időpontjára tekintettel állapítaná meg, akként, hogy kizárólag a hatálybalépés után (a lenti III.2.3. szakaszban kifejtett felkészülési időt követően) megkötött légitfuvarozási szerződés vonatkozásában keletkezzen Hozzájárulás fizetési kötelezettség; vagy**
- (ii) **a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdése a Kormányrendelet 5. §-ának hatályát a Kormányrendelet hatálybalépése után (a lenti III.2.3. szakaszban kifejtett felkészülési időt követően) megkötött légitfuvarozási szerződésekre szűkíti.**

III.2.3 A Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése és 27. § (1) bekezdése sérti a kellő felkészülési idő követelményét

113. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiság elvéből fakadó kellő felkészülési idő biztosításának követelménye sem azon légitfuvarozási szerződésekkel összefüggésben sem teljesül, amelyek a jogszabály kihirdetését megelőzően jöttek létre, sem azokkal, amelyek a kihirdetést követően, de hatálybalépést megelőzően keletkeztek vagy akár csak röviddel a hatálybalépést követően jöttek létre.

114. A Kormányrendelet kihirdetését megelőzően létrejött légitfuvarozási szerződések esetében a felkészülési időről nem lehet beszélni, hiszen az Indítványozó szempontjából teljességgel hiányoztak a felkészüléshez szükséges információk. A Kormányrendelet kihirdetését követően azonban lehetősége nyílt az ÁSZF 4.2.2. bekezdés szerinti jogai gyakorlására, amelyre azonban a jogszabály nem egyértelmű rendelkezései, és a jogalkotó Kormány tisztviselői által a Kormányrendelet alkalmazása körében tett, a jogszabályi szövegtől eltérő tartalmú, a forgalmi típusú Hozzájárulás áthárításának tilalmazottságára vonatkozó, ellentmondásos nyilatkozatai folytán szintén nem volt biztosított a kellő felkészülési idő.

115. A Kormányrendelet kihirdetését követően, de annak hatálybalépését megelőzően megkötött légitfuvarozási szerződések esetében – tehát 2021. június 4. nap éjjel és 2021. június 30. napja között szintén nem volt az Indítványozó részére biztosítva a kellő felkészülési idő.

116. Végül közvetlenül a Kormányrendelet hatálybalépését követően sem biztosított a kellő felkészülési idő, mivel – a jogalkotó hivatkozott ellentmondásos nyilatkozatai folytán – a szabályozás normatív tartalma továbbra is bizonytalan és ezért Indítványozónak nem állt kellő idő rendelkezésére annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjon az új szabályozáshoz anélkül, hogy jogsértő helyzetbe kerülne – különösen tekintettel arra, hogy a jogalkotó tisztviselői, kormánytagok azonnal lehetséges joghátrányokat helyeztek kilátásba.
117. Az Indítványozó az alábbiakban előbb az Alkotmánybíróság által a kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben megállapított alkotmányos mércét foglalja össze majd a fentiek igazolása érdekében alkalmazza őket a Kormányrendelet meghatározott rendelkezéseire.
- (a) Az Alkotmánybíróság által a kellő felkészülési idő biztosítása körében vizsgált körülmények
118. A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéből ered a kellő felkészülési idő követelménye.**⁴⁸
119. A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hatásköre nem terjed ki konkrét jogszabály alkalmazásához szükséges kellő felkészülési idő pontos meghatározásához – amely a jogalkotó kompetenciájába tartozik –⁴⁹, hanem azt értékelheti, hogy annak hiánya vagy túlságosan rövid időtartama az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelméhez vezet-e.⁵⁰

⁴⁸ Ld. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat

„[57] Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a jogállamiság, illetve a jogbiztonság szerves részeként tekintett a kellő felkészülési idő követelményére. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait. A határozat szerint: „[a] demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. [...] [a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére [...] és áttanulmányozására;

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire” (ABH 1992, 156–157.). Az Alkotmánybíróság ezen kritériumokat újfent rögzítette az Alaptörvény Negyedik módosítását követően is, többek között a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [58].”

⁴⁹ 3087/2022. (III. 10.) AB határozat

„A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.”

3002/2022. (I. 13.) AB határozat

„A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.”

⁵⁰ 9/2021. (III. 17.) AB határozat, 62. bekezdés: „Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.”

(i) A kellő felkészülési idő biztosítása körében vizsgálandó időtartam

120. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a kellő felkészülési idő biztosítása körében a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam elégséges mivolta vizsgálandó:

„[57] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő „egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498.]”⁵¹

121. Ezen főszabálytól azonban az az Alkotmánybíróság joggyakorlata két esetben is eltérést enged, ugyanis aszerint bizonyos esetekben (a) a jogszabály kihirdetésénél későbbi időpont is tekinthető a felkészülési idő kezdeteként, illetve (b) a hatályosulás utáni, az alkalmazás megkezdéséig tartó időszak is relevanciával bírhat a felkészülési idő vizsgálatánál.

122. A fentiek oka először is az lehet, ha a norma nem kellően világos, érthető és így a jogszabály által teremtett új kötelezettség pontatlansága folytán a jogszabály kihirdetésének és a szabályozás normatív tartalmának kifejtése közötti időpont eltér. Ebben az esetben az utóbbi időpontot kell figyelembe venni:

„[58] Az Alkotmánybíróság gyakorlatát (Abh. Indokolás [57]–[59], 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241], 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]) összegezve: a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.”⁵²

⁵¹ Ld. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 57. bekezdés.

⁵² 32/2015. (XI. 19.) AB határozat [58] és folyt. „[66] 1.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az érintettek – így az indítványozók – számára a Tv. szövege alapján nem egyértelmű, hogy pontosan milyen mértékű, milyen ütemezésű és időtartamú fizetési kötelezettséget jelent a Quaestor Alap igazgatósága által igényelt előlegfizetés. Az érintetteknek kizárólag akkor lesz lehetőségük megismerni az őket terhelő kötelezettség pontos tartalmát, amikor az előlegfizetést a Quaestor Alap igazgatósága igényli, illetve azt megállapítja. A kötelezettség tartalma a Tv. szövegéből nem vezethető le, azt legfeljebb becsülni lehet. A kellő felkészülési idő követelményéből – figyelembe véve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát – az is következik, hogy az új norma által bevezetett többletkötelezettséget pontosan kell meghatározni. A kellő felkészülési idő követelményének a sérelme ennél fogva nem csak egyértelmű szabályozás viszonylatában állapítható meg, hanem akkor is, ha a kötelezettség nincs pontosan meghatározva. Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel kapcsolatosan kialakított gyakorlata során eddig csak egyértelműen meghatározott kötelezettség tekintetében folytatta le eljárását. A normatartalom és – kizárólag e vonatkozásban – a kellő felkészülési idő vizsgálata azonban elválaszthatatlan, egymást feltételező kritériumok. A Tv. által megállapított előlegfizetést szabályozó normatartalom pontatlansága – mind a 2015., mind az azt követő évekre vonatkozóan – azt eredményezi, hogy az érintettek adott esetben csak rendkívüli nehézségek árán tudnák kötelezettségüket teljesíteni, arra csak (akár jelentős) érdeksérelem mellett vagy – a kötelezettség mértékének meghatározatlansága miatt – egyáltalán nem tudnának felkészülni. A jogállami jogalkotásba vetett bizalom – ami jelen esetben nem az Alkotmánybíróság által korábban kibontott, az úgynevezett „bizalomvédelem” elvére való utalást jelent – megköveteli, hogy egyfelől egy újonnan megállapított kötelezettség pontosan meghatározható legyen, másrészt, hogy vonatkozásában biztosított legyen az alkotmánybírósági gyakorlatban lefektetett elveknek megfelelő kellő felkészülési idő. Különösen igaz az előbbi megállapítás olyan többletkötelezettségek bevezetése esetén, amelyek nem minősülnek köztehernek, de olyan probléma megoldását szolgálják, amit nem a kötelezettek idéztek elő.

[67] A Tv. 4. § (8) bekezdése – a Tv. egészével azonos módon – 2015. április 18-án lépett hatályba. A rendelkezés azonban az előlegfizetési kötelezettséget több lépcsőben írja elő, mivel a 2015. évre vonatkozóan azt a Tv. hatálybalépésétől számított 150. napig, míg ezt követően az éves mértéket az előző év december 15-ig állapítja meg a Quaestor Alap igazgatósága. Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak nem a rendelkezés hatálybalépését, hanem normatív tartalma kifejtésének időpontját kellett figyelembe venni. A Tv. ugyanis hiába lépett hatályba a kihirdetését követő napon, az előlegfizetési kötelezettség csak később,

123. Másodsor, a jogszabály hatálybalépési időpontjának és alkalmazása kezdőidőpontjának elválása esetében a kellő felkészülési idő rendelkezésre állását a kihirdetés és alkalmazás közötti időtartamban szükséges vizsgálni:

„[42] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság között eltelt időtartam.”⁵³

124. Az alábbi III.2.3(b) szakaszban foglaltak szerint a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapjogsérelem esetében az első kivétel – a többlet kötelezettség pontosságának hiányára – alkalmazható, míg a második – a jogszabályi rendelkezés hatályosulásának és alkalmazásának elválása hiányában – nem.

a 4. § (8) bekezdése szerint terheli az érintett BEVA tagokat, így az indítványozókat is. A 4. § (8) bekezdése csupán az előlegfizetési kötelezettség megállapításáról rendelkezik, azonban a bekezdés egésze egyértelművé teszi – mivel az előlegfizetést évenkénti bontásban szabályozza –, hogy annak ténylegesen is meg kell történnie az adott évben. A 2015. évre vonatkozó előlegfizetési kötelezettséget a Quaestor Alap igazgatóságának a Tv. hatálybalépésétől számított 150. napig kell megállapítania. A Tv. megfogalmazása bizonytalanná teszi azt, hogy egy eleve pontatlan kötelezettséget mikor kell az érintetteknek teljesítenie. A Tv. szövegéből következik, hogy az előlegfizetés megállapítására ugyan nem közvetlenül a Tv. hatálybalépését követően kerül sor – mivel megelőzi a Quaestor Alap felállítását, kár meghatározását, a kötvénykibocsátást, valamint a hitelfelvételt –, azonban az akár rendkívül szűk időkereten belül is megtörténhet. Az előbb kifejtetteket figyelembe véve – összevetve azzal, hogy az előlegfizetés akár jelentős érdeksérelmet is jelenthet – a Tv. nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek számára a 2015. évre vonatkozó előlegfizetés vonatkozásában.

[68] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 4. § (8) bekezdése – a kötelezettség pontatlansága miatt a bekezdés egésze, a 2015. évre vonatkozóan pedig a tényleges felkészülés lehetőségének hiánya miatt – nem biztosít kellő felkészülési időt az érintettek számára, ezért alaptörvény-ellenes.”

⁵³ Ld. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat [42] és folyt. „[46] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megjegyzi: következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálandó. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak a felkészülési idő követelményének sérelmét a támadott jogszabály Magyar Közlöny 2018. évi 161. számában történő megjelenése (2018. október 16. napja, 19 óra 10 perc) és a jogszabály hatálybalépése és egyben alkalmazhatósága (2018. október 17. napja) közötti időszak vonatkozásában kell jelen eljárásban értékelnie.”

(ii) Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerinti alkotmányos mérce

125. A Tisztelt Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozat óta folytonosnak tekinthető joggyakorlata alapján⁵⁴ a kellő felkészülési idő követelményének teljesülését az alábbi szempontrendszer szerint vizsgálja:

- (i) Először a szabályozás változása tartalmára tekintettel vizsgálja, hogy az többlet terhet ró-e a jogszabályi rendelkezés címzettjeire?⁵⁵
- (ii) Másodsor, a kihirdetés és hatálybalépés közötti időtartam kellő időt biztosít-e:
 - a. jogszabály szövegének megismerésére;
 - b. a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
 - c. a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire?⁵⁶

⁵⁴ Ld.

32/2015. (XI. 19.) AB határozat

[57] Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a jogállamiság, illetve a jogbiztonság szerves részeként tekintett a kellő felkészülési idő követelményére. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait. A határozat szerint: „[a] demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. [...] [a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

Legutóbb megerősítve:

3003/2022. (I. 13.) AB határozat

[36] Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a jogállamiság, illetve a jogbiztonság szerves részeként tekintett a kellő felkészülési idő követelményére. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait. A határozat szerint: „A demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. [...] [a] jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a) a jogszabály szövegének megszerzésére [...] és áttanulmányozására; b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.” (ABH 1992, 156–157) Az Alkotmánybíróság ezen kritériumokat újfent rögzítette az Alaptörvény Negyedik módosítását követően is, többek között a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban (Indokolás [58]).

⁵⁵ Ld. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: „[59] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}.”

3129/2022 (IV. 1.) AB határozat:

„[43] A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények - figyelembevételével történik {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}. Ennek keretében elsősorban azt szükséges vizsgálni, hogy a támadott szabályozás előír-e új kötelezettséget, vagy megállapít-e többletkötelezettséget a címzettek vonatkozásában. Az Alkotmánybíróságnak ezért a jelen ügyben is azt kellett értékelnie, hogy a Bv. tv.-t módosító Módtv. új, illetve többletkötelezettséget előír-e az érintettek vonatkozásában.”

3003/2022. (I. 13.) AB határozat:

„[38] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie.”

⁵⁶ Ld. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: „[58] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

– a jogszabály szövegének megismerésére;

– a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

- (iii) Harmadszor a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam a) hiányzik, elmarad vagy b) annak rövidege kirívó, a jogbiztonságot veszélyeztető vagy sértő, amely tekintetben⁵⁷
- a. a felkészülési idő hiánya mindenképpen alaptörvény-ellenes;
 - b. a felkészülési idő rövidege akkor kirívó, a jogbiztonságot veszélyeztető vagy sértő, ha:
 - i. „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés **kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő** elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.”⁵⁸
 - ii. „Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}.”⁵⁹

126. Összességében a jogkövető magatartásra való felkészülésre tekintettel a Tisztelt Alkotmánybíróság korábbi határozataiban úgy foglalt állást, hogy:

*[42] A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást.*⁶⁰

– a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez.

a) a jogszabály szövegének megszerzésére [...] és áttanulmányozására;

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez” (ABH 1992, 156–157.). Az Alkotmánybíróság ezen kritériumokat újfent rögzítette az Alaptörvény Negyedik módosítását követően is, többek között a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [58].”

⁵⁷ Ld. 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: „[59] [...] A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősségével terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}.”

⁵⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [59]

⁵⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat [59]

⁶⁰ Ld. 3129/2022 (IV. 1.) AB határozat és megismételve:

3087/2022. (III. 10.) AB határozat: „[46] A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.”

127. Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát kifejezett hangsúlyt fektet arra, hogy a jogszabály címzettjeinek kellő idő álljon rendelkezésre arra, hogy a jogszabályváltozáshoz alkalmazkodni tudjanak, olyan döntéshozatali pozícióba kerülhessenek, hogy a jogszabályi rendelkezés alkalmazása során a kötelezettségszegés vagy jogellenes magatartás elkerülhessék. Különösen magas mércét támaszt a Tisztelt Alkotmánybíróság ezen utóbbi feltétel körében, hiszen nem csak a tényleges joghátrány elkerülhetőségét szükséges biztosítani, hanem azt is, hogy annak lehetőségét is elkerülje a címzett.
128. Az alábbi, III.2.3(b) szakaszban részletezettek szerint ugyanakkor e követelmények a Kormányrendelet 5. § (5) bekezdése és 27. § (1) bekezdése kapcsán nem teljesültek és azok így sértik az Alaptörvényt.
- (b) A Kormányrendelet. 5. § (5) és 27. § a sérti a kellő felkészülési idő követelményét
129. A jogalkotó nem biztosított az Indítványozó részére kellő felkészülési időt arra, hogy megismerje és alkalmazkodjon a Kormányrendelet által létrehozott új kötelezettségekhez.
130. A kellő felkészülési idő szempontjából releváns időtartam főszabály szerint a kihirdetés és hatálybalépés között eltelt időszak. A Kormányrendelet kihirdetésére 2022. június 4. napján került sor azzal, hogy annak 5. §-a a Kormányrendelet 27. § (1) bekezdés értelmében 2022. július 1. napján lép hatályba.
131. A Kormányrendelet 5. § (5) és (7) bekezdései, valamint a 27. § (1) bekezdés alapján a hozzájárulást a 2021. július 1. napján vagy azt követően Magyarország területéről induló utasok után kell megfizetni.
132. **A kellő felkészülési idő szempontjából releváns időtartam ezért a Kormányrendelet kihirdetése és hatálybalépése között eltelt 26 nap.⁶¹**

3002/2022. (I. 13.) AB határozat: „A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.”

3427/2021. (X. 25.) AB határozat: „[24] 1. Az Alkotmánybíróság a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben a következőket állapította meg. „A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]}.”

⁶¹ Megjegyezzük, hogy a Kormányrendelet 5. § (7) bekezdés és 27. § (1) bekezdés alapján a hozzájárulás első bevallási időszaka 2022. július 1 – 2022. július 31. közötti időszak. A hozzájárulás a Kormányrendelet 5. § (7) bekezdése az első tárgyhót követő 20. napig kell bevallani és megfizetni, amely tehát 2022. augusztus 20. napjára esik. Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a hatálybalépés és alkalmazhatóság a Kormányrendelet 5. §-a tekintetében nem válnak el, mivel a hozzájárulás fizetési kötelezettséget a Kormányrendelet hatálybalépésének napján Magyarország területéről induló utasok után kell a földikiszolgálást biztosító társaság számára megállapítani és megfizetni, ennek következtében nincsen lehetőség vagy mód arra, hogy a kellő felkészülési idő releváns időtartama arra tekintettel kerüljön meghosszabbításra, hogy a hozzájárulást ténylegesen csak a tárgyhót követő 20. napig kell megfizetni, hiszen a rendelkezést már valamennyi Magyarország területéről 2022. július 1. napját vagy azt követően induló utasra alkalmazni kell.

133. Az Alkotmánybíróság fent idézett korábbi határozatai alapján a kellő felkészülési idő rendeltetése az, hogy az érintett személyek lehetőségére időt biztosítson (a) az új jogszabály szövegének megismerésére és (b) annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez.
134. Az Indítványozónak a **jogszabály megismeréséhez rendelkezésre álló időre** tekintettel megállapítható, hogy a Kormányrendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 93. számában 2022. június 4. napján 21:38-kor került kihirdetésre, kizárólag magyar nyelven. A Kormányrendelet 5. §-a nyilvánvalóan olyan légitársaságokat érint, akik túlnyomótöbbsége külföldi jogi személyek és nincsen Magyarországi jelenlétük és ebből következően nem ellenőrzik szorosan a kihirdetett magyar jogszabályokat, különösen nem azokat, amelyek címe a légiszemélyszállításra semmilyen utalást nem tartalmaz. Az érintett légitársaságoknak tehát többlet időre van szükségük arra, hogy a jogszabályváltozásról tudomást szerezzenek, annak megfelelő nyelvre történő lefordítása iránt intézkedjenek és megérthessék a jogszabályváltozás következményeit.
135. Következésképpen, azokat a 2022. július 1. napját követő utazásra vonatkozó légiszemélyi szállítási szerződéseket, amelyeket a légitársaságok közvetlenül a jogszabály kihirdetését követő időszakban kötöttek meg lényegileg megkülönböztethetetlenek a jogszabály kihirdetését megelőzően megkötött és a visszaható hatályú jogalkotással is érintett légifuvarozási szerződésektől – hiszen, ebben az időszakban – miközben az Indítványozó honlapján folyamatosan értékesíti a repülőgépjegyeket – még nem volt abban a helyzetben, hogy megismerhesse az új jogszabály rendelkezéseit.
136. Az Indítványozónak a Kormányrendelet új rendelkezéseihez való **alkalmazkodásra vonatkozó döntéshez rendelkezésre álló idő** vonatkozásában két körülményt szükséges figyelembe venni:
- (i) Először, meg kell jegyezni, hogy a jogszabályi rendelkezés pontos normatív tartalmának meghatározása a légiszemélyi szállítási piac több szereplője számára is kihívást jelentett, különösen mivel elsőre nem nyilvánvaló, hogy a légitársaságok érintettek-e. Az Indítványozó esetében például csak 2022. július 9. napján – 5 nappal a kihirdetést követően – érkezett értesítés a Budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren részére földikiszolgálási szolgáltatásokat nyújtó [REDACTED] [REDACTED] arra vonatkozóan, hogy a Kormányrendelet 5. § (2) bekezdés alapján hozzájárulást megállapítani, bejelenteni és megfizetni köteles társaság a hozzájárulás összegét az általa kiszolgált légitársaságoktól kívánja beszedni [I/8. melléklet]:
- „...A hétvégén megjelent Magyar Közlöny szerint a földi kiszolgálást végző gazdálkodó szervezeteknek kell a légitársaságoktól (és nem az utasoktól) beszedniük és továbbítaniuk a 'légitársaságok hozzájárulását' a Magyar Kormányoknak, azonban néhány részlet még nem tiszta, amelyeket próbálunk megérteni a jogászaikkal és a Budapesti Repülőtérrel folytatott egyeztetések során.”*
- Ez azt jelenti, hogy a kihirdetés és hatálybalépés közötti 26 napos felkészülési idő 22 napra csökkent.
- (ii) **Másodszor**, a légiszemélyi szállítás ipar rendkívül szigorúan szabályozott, példának okáért a járatörlésre vonatkozó jogszabályi előírások tekintetében. Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) visszautasított beszállás és légijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban **'261/2004 EK rendelet'**) 5. cikk (1) bekezdése értelmében, amennyiben az indulás időpontját két héttel megelőzően

az utas nem kap megfelelő tájékoztatást a járatörlésről, úgy a légitársaság kötelezettsége, hogy (a) az utasok számára átfoglalási lehetőséget biztosítson (b) részükre ellátást biztosítson és (c) megnyílik az utas kártalanítás követeléséhez való joga, amelynek összege utasonként 250-600 EUR. Azonban még abban az esetben is, ha a járatörlésről szóló tájékoztatást a kéthetes határidőben nyújtja a légitársaság, továbbra is szükséges átfoglalási támogatást nyújtani (akár más légitársaság járatán vagy más közlekedési eszközzel), a viteldíjat meg kell térítenie és fedezni kell minden olyan további szállásköltséget, amely a járatörlés következtében merül fel az utas oldalán.

137. Ez rendkívüli terhet helyez a légitársaságokra és ezért a szolgáltatás nyújtása előrelátást és megfelelően hosszú felkészülési időt szükségeltet. Példának okáért, egy Magyarország területéről 2022. július 1. napján induló járat esetében az utasok járatörlésről való tájékoztatásának határideje 2022. június 17. napja, máskülönben a légitársaság viselheti a törlés számos szankcióját, így például az utasok fejenként történő kártalanítását. Ez jól mutatja azt, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe a légitársaságoknak az iparági szabályok betartásához szükséges időt a Kormányrendelet által biztosított csupán 26 napos felkészülési idő megállapítása során.
138. Amint a fenti III.1 fejezetében rámutattunk, a Hozzájárulás megfizetése az Indítványozó Magyarország területéről induló járatait gazdaságilag ellehetetleníti és ezért az Indítványozónak megfelelő intézkedéseket kellett tennie azért, hogy a Kormányrendelet hatását minimalizálja. A rendelkezésre álló rendkívül rövid időtartamban az Indítványozó lehetőségei korlátozottak, lényegében három lehetséges intézkedés merül fel:
- (i) **Az érintett járatok törlése:** az Indítványozó jogosult a 2022. július 1. napját követően induló járatait törölni, azonban – amint arra a fenti 136. bekezdésben kitértünk – a járatörlésre 261/2004 EK Rendelet 5. cikk (1) bekezdés c) pontja szerint az utasoknak kártalanítás követeléséhez való jog megnyílása nélkül (utasonként 250-600 EUR) kizárólag az indulást megelőző második hétig van lehetőség, de még ebben az esetben is a légitársaságot terheli átfoglalási támogatás nyújtása (akár más légitársaság járatán vagy más közlekedési eszközzel), a viteldíjat megtérítése és a járatörlés következtében az utas oldalán felmerülő többlet szállásköltség fedezése.
 - (ii) **A Hozzájárulás áthárítása:** Az Indítványozó és utasai között megkötött légitársasági szerződés integráns részét képezi a légitársaság Általános Személyi- és poggyászfuvározási Feltételei, amelynek 4.2.2 cikke felhatalmazza az Indítványozót arra, hogy (a) az utasoktól követelje újonnan bevezetett közterhek indulás előtti megfizetését, vagy (b) részükre a viteldíj megtérítése mellett biztosítsa a szerződéstől való elállás jogát. Tekintettel arra, hogy az utasok számára is ésszerű időt szükséges biztosítani a viteldíj változásának megismeréséhez és döntéshozatalhoz, az erről szóló tájékoztatást részükre is a felkészülési idő alatt szükséges nyújtani. Továbbá, mivel az utasok dönthetnek arról, hogy a Hozzájárulást megfizetik vagy a szerződéstől elállnak, a légitársaság utóbb abba a pozícióba kerülhet, hogy mégis törölni szükséges a járatot amennyiben az utasok nagyszámban állnak el a szerződéstől – a járatörlés ebben az esetben is a 261/2004 EK rendelet feltételeinek kell, hogy megfeleljen, így amennyiben a járatörlésre az indulás előtti második héten nem születik döntés, úgy megnyílhat az utasok kártalanításhoz való joga.
 - (iii) **A viteldíj módosítása:** Az 1008/2008 EK Rendelet 22 cikke biztosítja a légitársaságok árazási szabadságát, ez azt jelenti, hogy az Indítványozó jogosult szabadon megállapítani a jegyárát, azaz abba bármilyen olyan költséget beépíthet, amely a szolgáltatásnyújtással kapcsolatban merül fel, ideértve a Hozzájárulás költségét. Azonban ez a lehetőség kizárólag azon szerződésekre vonatkozik,

amelyeket a jogszabályi rendelkezéshez való alkalmazkodáshoz szükséges kellő felkészülési idő után köt meg a légitársaság. A fapados légitársaságok piacán rendkívül éles a verseny az árpolitikát és ezzel kapcsolatos döntéseket tipikusan több hónappal és egy egész szezonra előre állapítják meg a légitársaságok, ezért a rendkívül szűk felkészülési időt biztosító új jogszabályok hatalmas kihívást jelentenek a piac összes szereplője számára és ezért ez az opció nem vonatkozik azokra a járatokra, amely röviddel a Kormányrendelet hatálybalépése után indulnak.

139. A fentiekre tekintettel a 26 napos felkészülési idő a 2022 július 1. napján induló járatok tekintetében csupán pár napra szűkül, 2022. június 9 és 2022. június 17. napja közötti 9 napra. **Továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kellő felkészülési idő arra szolgál, hogy a jogszabály által érintettek „eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez”, ezzel szemben a légitársaság számára nem csak a döntéshozatali folyamat végére kell eljutniuk, hanem ezeket a döntéseket ténylegesen át is kell ültetniük a gyakorlatba ahhoz, hogy a légi személyszállítási szabályozásból eredő szankciókat elkerüljék.** Következésképpen az Indítványozó – és valamennyi légitársaság számára – rendkívül szűk időkeret maradt azt követően, hogy megismerhették a Kormányrendelet tartalmát és felismerhették annak a magyarországi tevékenységre gyakorolt tisztító hatását, majd annak a döntéshozatali folyamatnak a végére értek, amelyben határoztak arról, hogy hogyan alkalmazkodjanak az új szabályozáshoz.
140. A légi járatok többségének és a 2022. június 4. napja előtt, illetve röviddel azután megkötött légitársasági szerződések esetében az Indítványozó a második, b) opciót választotta és ezért 2022. június 9. napján tájékoztatta utasait arról, hogy az ÁSZF 4.2.2 bekezdése alapján kötelesek a Hozzájárulás összegét az indulás előtt megfizetni, vagy ellenkező esetben választhatják a szerződéstől való elállást és a viteldíj teljes visszatérítését **[I/10. számú mellékletként csatolva]**.
141. Az indítványozó jóhiszeműen intézkedett annak érdekében, hogy az új jogszabályi rendelkezéshez alkalmazkodjon és kifejezetten fenntartja hogy jogosult arra, hogy az ÁSZF 4.2.2. cikke szerint – az új elállási jog biztosítása mellett – követelje a Hozzájárulás összegének megfizetését és semmilyen olyan jel nem volt – különösen a Kormányrendelet szövegében – amely ezt a magatartást tilalmazta vagy jogszerűtlenné minősítette volna.
142. Az Indítványozó jóhiszemű, szerződés szerű és a nyári szezonban a járatörléshez képest kíméletes intézkedése azonban – az utastájékoztatók megküldését követően – heves reakciót váltott ki több kormányzati tisztviselő részéről, akik nyilatkozataikban arról biztosították a nyilvánosságot, hogy az Indítványozó magatartása ellentétes a jogszabályi rendelkezéssel és a Kormány ezért – a joghátrányokat kilátásba helyezve – intézkedni fog az Indítványozóval szemben, így különösen
- (i) Nagy Márton gazdaságfejlesztési miniszter 2022. június 10-i nyilatkozatában egyenesen „*káros gyakorlatnak*” nevezte az Indítványozó abbéli szándékát, hogy az új közterhet beépítse az árazásába teljes anyagi ellehetetlenülésének elkerülése érdekében **[I/5 melléklet]**. Ugyanezen nyilatkozatban a gazdaságfejlesztési miniszter bejelentette, hogy „*fogyasztóvédelmi vizsgálat elrendelését indítványozta annak érdekében, hogy a kormányhivatal illetékes szervei a fogyasztóvédelmi jogkörüknel fogva alaposan vizsgálják meg és lehetőség szerint akadályozzák meg a légitársaság tisztességtelen eljárását*”.
- (ii) szintén 2022. június 10. napján a Fogyasztóvédelmi Hatóság bejelentette, hogy a fogyasztóvédelmi jogszabályok megsértése okán fogyasztóvédelmi eljárást indított az Indítványozóval szemben **[I/11. számú melléklet]**.

- (iii) 2022. június 21. napján Varga Judit Igazságügyi Miniszter bejelentette, hogy az Indítványozóval szemben rendkívüli témavizsgálatot kezdeményezett, amely a Kormányrendelettel kapcsolatos magatartáson túl szélesebb körben is vizsgálja majd az Indítványozó kereskedelmi gyakorlatát [I/11. számú melléklet].
143. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata rámutat arra, hogy a kellő felkészülési idő akkor biztosított, ha annak címzettje annak jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni, viszont alaptörvény-ellenesen rövidnek minősül a felkészülési idő, ha „a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.”⁶² Az Indítványozó ezen joggyakorlatra támaszkodik annak igazolása érdekében, hogy a jogalkotó a jelen panasszal érintett esetben nem biztosított kellő felkészülési időt az érintetteknek a Kormányrendelet 5. §-hez történő alkalmazkodáshoz.
144. Az Indítványozó határozott álláspontja szerint intézkedése jogszerű volt és nem tekinthető kötelezettségszegésnek, de – figyelemmel arra, hogy Indítványozó jóhiszeműen járt el – a megfelelő kormányzati hivatal jogsértést megállapító döntése szükségszerűen azt biztosítaná, hogy a jogalkotó nem biztosított megfelelő felkészülési időt Indítványozó részére, hogy az új szabályozáshoz anélkül alkalmazkodjon, hogy jogsértő helyzetbe kerüljön. Az Indítványozó álláspontja az, hogy – noha a fogyasztóvédelmi eljárás jelenleg folyamatban van, de minden valószínűség szerint az Indítványozó számára kedvező döntéssel kerül lezárásra – az Alkotmánybíróságnak a jelen panasz keretében nem szükséges vizsgálnia ezt a körülményt, sőt amennyiben a fogyasztóvédelmi hatóság a Kormányrendelet téves – a kormánytisztviselőkével egyező – jogértelmezése folytán mégis jogsértést állapítana meg és szankcionálná az Indítványozót, úgy az megfelelő jogorvoslatok kimerítését követően külön alkotmányjogi panasz előterjesztésére szolgáltathat alapot.
145. **Jelentős azonban az, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály akkor is alaptörvény-ellenes lehet, ha fennáll annak a lehetősége, hogy a jogszabályhoz történő alkalmazkodás során potenciálisan joghátrányok érhetik („valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.”).** Indítványozó álláspontja szerint ezért az a tény, hogy vele szemben szigorú joghátrányokat helyeztek kilátásba és a fogyasztóvédelmi eljárás ténylegesen meg is indult – önmagában, a joghátrány bekövetkezése hiányában is azt támasztja alá, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt, hogy a Kormányrendelet által bevezetett új jogszabályokhoz alkalmazkodhasson.
146. Végül Indítványozó álláspontja az, hogy a „felkészülési idő” tekintetében figyelembevehető időt is szűkíteni szükséges, sőt a felkészülési idő lényegében teljesen eltűnik arra tekintettel, hogy az új jogszabály normatív tartalma nem került megfelelően kifejtésre annak 2022. július 1-i hatálybalépésének időpontjáig. Az Alkotmánybíróság fenti 122. bekezdésben foglalt gyakorlata szerint ugyanis, a kellő felkészülési időt nem a kihirdetés napjától, hanem a jogszabály normatív tartalmának megfelelő kifejtésétől kell számítani, amennyiben erre csak a kihirdetést követően kerül sor.
147. Figyelemmel arra, hogy a Kormányrendelet 5. §-nak normatív tartalma nem világos, hiszen
- (i) a Kormányrendelet szövege nem tilalmazza a Hozzájárulás tovább hárítását; és

⁶² 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 239. bekezdés.

- (ii) az 1008/2008 EK rendelet a légitársaság számára biztosítja az árazási szabadságot; de
- (iii) kormánytisztviselők vitatják az Indítványozó Hozzájárulással kapcsolatos áthárítási és árképzési jogát és Indítványozóval szemben fogyasztóvédelmi eljárás indult;

a felkészülési idő időtartamát nem a Kormányrendelet kihirdetésének időpontjától kell számítani, sőt – a normatív tartalom megállapításának hiányában – az még el sem kezdődött. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján amennyiben a jogszabály egyáltalán nem biztosít felkészülési időt, úgy az automatikusan alaptörvény-ellenesnek minősül éspedig anélkül, hogy az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellene, hogy a rendelkezésre álló időtartam elégséges volt-e vagy sem.

148. A fentiekre tekintettel Indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet 5. § (5) bekezdés és 27. § (1) bekezdés megjelölt szövegrészei a kellő felkészülési idő biztosításának hiánya okán az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét sértik.

IV. ELJÁRÁSI NYILATKOZATOK

IV.1 Előzetes döntéshozatali eljárás

149. Ahogy már korábban rámutattunk, az Indítványozó, mint közösségi légi fuvarozó légi tarifadíjait szabadon állapíthatja meg. Ezen jogosultságot biztosítja feltétel nélkül az 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdése.
150. Az Európai Unió Bírósága szerint az 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdése a légi piac liberalizálását szolgálja és célja az, hogy a légi fuvarozók „a fogyasztók javára változatosabbá tegyék a kínálatot, valamint alacsonyabb díjzabást vezessenek be”.⁶³ Így bár az Európai Unió tagállamai szabályozhatják a légi fuvarozók és utasaik közötti légi utasszállítási szerződéseket, ezen szabályozások objektív korlátja az 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében biztosított árképzési szabadság.⁶⁴
151. **Ennek megfelelően a 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdésével ellentétes bármely olyan jogszabály, amely korlátozza a légi fuvarozók árképzési szabadságát.**
152. A Tisztelt Alkotmánybíróság a 26/2020. (XII. 2.) AB határozatban úgy rendelkezett, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság jogosult előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni.⁶⁵ Az Indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendelet nem tiltja vagy korlátozza a légi fuvarozók jogosultságát áraik szabad megállapításában. Azonban, az alábbi esetekben mégis indokolt lehet előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése annak megvizsgálása

⁶³ 2017. július 16-i Air Berlin ítélet, Case C-290/16, EU:C:2017:523, 47. bekezdés.

⁶⁴ 2014. szeptember 18-i Vueling Airlines SA ítélet, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232, 44. bekezdés: „E tekintetben ki kell emelni, hogy az uniós joggal nem ellentétes – többek között a fogyasztóvédelem területén hozott szabályok alkalmazásának sérelme nélkül (lásd ebben az értelemben: ebookers.com Deutschland ítélet, EU:C:2012:487, 17. pont) –, hogy a tagállamok a légi fuvarozási szerződéssel kapcsolatos kérdéseket szabályozzák, különösen abból a célból, hogy a fogyasztókat megvédjék a tisztességtelen gyakorlattól. Ugyanakkor az ilyen nemzeti rendelkezés nem kérdőjelezheti meg az 1008/2008 rendelet árképzési rendelkezéseit.”

⁶⁵ 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, 27. bekezdés: „Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény fenti értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is, így különösen ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel. E körben irányadónak tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata [vö. BVerfGE 134, 366 és BVerfGE 142, 123; BVerfGE 146, 216 és BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15. -]”

érdekében, hogy a Kormányrendelet ellentétes-e az 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdésével:

- (i) a jelen alkotmányjogi panasz elbírálását megelőzően a jogalkotó úgy módosítja a Kormányrendeletet, hogy az korlátozza a légi fuvarozók árképzési szabadságát; vagy
- (ii) a Tisztelt Alkotmánybíróság egyetértve a Kormány állításaival, a Kormányrendelet *contra-legem* értelmezésével arra a következtetésre jut, hogy a Kormányrendelet a jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésekor hatályos állapotában is korlátozza a légi fuvarozók árképzési szabadságát.

153. A fenti esetek fennállása esetén tehát kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján annak eldöntése érdekében, hogy a Kormányrendelet sérti-e a légi fuvarozók a 1008/2008 Rendelet 22. cikkének (1) bekezdésében foglalt árképzési szabadságát.

IV.2 Jogi Képviselő Meghatalmazása

154. Az Indítványozó [REDACTED] **tevékenységű társaság) cégformában bejegyzett jogi személy**, melyet az Indítványozó cégbejegyzési tanúsítványa és annak egyszerű magyar fordítása igazol [I/13. melléklet]. Mivel a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 68. § (4) bekezdése alapján „[k]ülföldön nyilvántartásba vett jogi személy és jogi személyiség nélküli jogalany perképességét - ellenkező bizonyításig - vélelmezni kell”, a cégkivonat mint külföldi nyilvántartásba vételt igazoló okirat becsatolása igazolja a jogképesség fennállását.

155. Az Indítványozó eljáró törvényes képviselője [REDACTED] aki az Indítványozó jogi igazgatója és társasági titkára. A törvényes képviselő perbeli képviseletre vonatkozó jogosultságát az **I/14. számú** mellékletként csatolt meghatalmazás és annak csatolt egyszerű magyar fordítása tanúsítja.

156. Az Indítványozó **jogi képviselőinek képviseleti jogát** az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi CXXVIII. törvény 34. §-a szerint kiállított, **I/1. számon** csatolt ügyvédi meghatalmazás igazolja.

IV.3 Nyilatkozat a nyilvánosságra hozatalra vonatkozóan

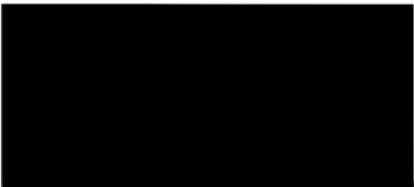
157. Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) AB Tü. határozat 36. § (2) bekezdésére tekintettel jelen alkotmányjogi panasz indítványban szereplő **személyes adatok nyilvánosságra hozatalához az Indítványozó nem járul hozzá.**

158. Az Indítványozó az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013 (II. 27.) AB Tü. határozat 56. § (1) bekezdése szerint **nem járul hozzá indítványának nyilvánosságra hozatalához.**


* * *

Tisztelettel:

[REDACTED]
Indítványozó képviseletében



dr. Okányi Zsolt
ügyvéd



Dr. Bibók Péter
ügyvéd