

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2020. (I. 29.) AB HATÁROZATA

vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (2) bekezdés szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Salamon László, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (2) bekezdésének „Az (1) bekezdésben foglaltakat a folyamatban levő bírósági, valamint végrehajtási eljárásokban is alkalmazni kell azzal, hogy” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

A vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (2) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„A tag által a 2012. december 27. napját megelőzően hozott küldöttgyűlési határozat alapján a társulat részére már teljesített fizetés nem követelhető vissza.”

Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban történő közzétételét követő napon veszíti hatályát.

2. A vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy e rendelkezés nem vonatkozik a 2012. december 27. napját megelőzően a vízitársulat küldöttgyűlése által az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően, jogszerűen megállapított és legkésőbb az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény hatálybalépéséig esedékessé vált fizetési kötelezettségek érvényesíthetőségének kizárására.

3. Az Alkotmánybíróság a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (2) bekezdésének megsemmisített szövegrésze a Győri Törvényszék előtt folyamatban lévő P.20.590/2018. számú ügyben, továbbá bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Győri Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő P.20.590/2018. számú peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a vízitársulatokról szóló

2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 69. § (1) és (2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét állapítja meg, és rendelje el a jogszabály alkalmazásának kizárását.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett visszaható hatály tilalmát, továbbá a 15. (helyesen: XV.) cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséget.
- [3] A perbeli felperes vízitársulat, míg a perbeli alperes a vízitársulat tagja. A per tárgya vízitársulati hozzájárulás megfizetése. A perbeli felperes a döntés idején hatályos jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással küldöttgyűlési határozatával 2012. áprilisában tagsági hozzájárulást állapított meg. Ezt a hozzájárulást az alperes nem teljesítette, amelyre tekintettel a felperes fizetési meghagyásos eljárást kezdeményezett, ami az ellentmondás folytán perré alakult. A felperes 2012, 2013, 2014 és 2015 évekre vonatkozóan évenként 99 351 forint tagi hozzájárulás és késedelmi kamatainak megfizetésére kérte kötelezni az alperest. A per folyamán ezt a kereseti követelését a felperes többször megváltoztatta, továbbá kiterjesztette előbb 2016-ra, majd 2017-re és 2018-ra is. Hivatkozott arra, hogy a fizetési kötelezettségről a vízitársulat küldöttgyűlése határozott és bár a törvény 2012. decemberétől a közgyűlés hatáskörébe sorolta a tagok számára történő fizetési kötelezettség megállapítását, ez nem érinti a korábban jogszerűen meghozott határozatokat. Az alperes ellenben arra hivatkozott, hogy a jogalkotó már 2010-ben megszüntette a rendszeres, évenkénti tagi hozzájárulás intézményét, majd annak lehetőségét 2012. decemberében pedig közgyűlési hatáskörbe utalta. A kettő közötti időszakban 2011-től szerinte legfeljebb egyéb tagi hozzájárulást lehetett volna bevezetni, ami nem tagdíj jellegű rendszeres fizetési kötelezettség.
- [4] A folyamatban lévő per időtartama alatt léptek hatályba az indítványozó által támadott rendelkezések, amelyek értelmében a taggal szemben csak olyan fizetési kötelezettség állapítható meg, ami közgyűlési határozaton alapszik, a szabályt pedig a folyamatban lévő bírósági és végrehajtási eljárásban is alkalmazni kell azzal, hogy a már teljesített fizetés nem követelhető vissza.
- [5] 2. Az indítványozó P.20.590/2018/15. számú végzésével kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, egyben a per tárgyalását a bírói kezdeményezés Alkotmánybíróság általi elbírálásáig felfüggesztette.
- [6] 2.1. Az indítványozó érvelése szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, így sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését a támadott jogszabályi rendelkezések. Az indítványozó szerint a jogszabályváltozás súlytalanná és érvényesíthetetlenné teszi a 2012. december 27. napja előtt, az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően hozott határozatokat, mely jogkövetkezményt a vízitársulatok nem tudták a jövőre nézve számításba venni. Az indítványozó ezzel összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság 7/2016. (IV. 6.) AB határozat indokolásának [18] bekezdésére is, melynek értelmében „[a] jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.”
- [7] Az indítványozó szerint a jogszabályi rendelkezések sértik a törvény előtti egyenlőség Alaptörvény XV. cikke szerinti követelményét is. Álláspontja szerint egységes a bírói gyakorlat abban, hogy a közgyűlés hatáskörének rögzítése nem érinti a korábban küldöttgyűlési hatáskörbe tartozó határozatok érvényesíthetőségét. A támadott rendelkezések viszont különbséget tesznek a jogalanyok között a tekintetben, hogy a már megfizetett hozzájárulások nem követelhetők vissza, azonban azok a tagok, akik e kötelezettségüknek jogkövető módon nem tettek eleget, most mentesülnek az őket terhelő fizetési kötelezettség alól. Azt is állítja, hogy a jogszabály-módosítás különbséget tesz a bíróságok jogerős határozatai között a végrehajthatóság tekintetében azáltal, hogy egyes, jogerős marasztaló ítéletek végrehajthatóságát a támadott rendelkezések kizárják.
- [8] 2.2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste a belügyminisztert. A belügyminiszter álláspontja szerint a 2012. évi módosítás indoka az volt, hogy a vízitársulatok tagjai fizetési kötelezettségeik mértékének megállapításáról és azok felhasználásáról maguk döntenek. 2012-ben számos küldöttgyűlésen döntöttek a vízitársulat fennmaradásáról és a folyamatos működés biztosításához szükséges forrásokról, azonban a döntéseket a küldöttgyűlések hozták meg. Annak érdekében, hogy a vízitársulatok tagjainak fizetési kötelezettségeiről és a befizetett összegek felhasználásáról ne a küldöttek, hanem minősített szavazással a tagok dönthessenek, a vízitársulatokról szóló törvény módosítása volt szükséges. A miniszter rávilágított arra is, hogy

nem ismert olyan jogszabályi előírás, amely a vízitársulatok küldöttgyűlése által 2012. december 27. napját megelőzően hozott határozatokkal kapcsolatban rendelkezést tartalmazna.

II.

[9] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

[10] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

[11] 2. A Vttv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„69. § (1) Az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény hatálybalépésének napjával

a) a taggal szemben csak olyan fizetési kötelezettség teljesítése miatti eljárás indítható,

b) a taggal szemben csak olyan fizetési kötelezettség állapítható meg, vagy

c) a tag a társulat részére csak olyan fizetési kötelezettséget köteles teljesíteni, amely a közgyűlés 23/A. § (5) bekezdése szerinti határozatán alapszik.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakat a folyamatban levő bírósági, valamint végrehajtási eljárásokban is alkalmazni kell azzal, hogy a tag által a 2012. december 27. napját megelőzően hozott küldöttgyűlési határozat alapján a társulat részére már teljesített fizetés nem követelhető vissza.”

III.

[12] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

[13] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul {lásd például: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [11]}.

[15] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálását megelőzően áttekintette a Vttv. tagok fizetési kötelezettségeire vonatkozó szabályozásának változásait.

[16] A Vttv. 2010. december 31. napjáig hatályos 30. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a küldöttgyűlés hatáskörébe tartozott a tagok fizetési kötelezettségének megállapítása (éves társulati alaphozzájárulás mértéke, differenciált társulati hozzájárulás elvei és mértéke). A társulati alaphozzájárulás a Vttv. szerinti fizetési kötelezettség volt, míg a társulati differenciált hozzájárulás a küldöttgyűlés által megállapított fizetési kötelezettség volt a társulati többletközfeladatok ellátásához.

[17] Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 2011. január 1. napjával megszüntette a társulati alaphozzájárulás és társulati differenciált hozzájárulás intézményét. A törvény indokolása szerint „[a] törvény a vízgazdálkodási érdekeltségi hozzájárulás megszüntetésére irányul, ennek megfelelően elhagyja a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény minden, az érde-

keltségi hozzájárulásról szóló részét”. Ezt követően az egyes törvényeknek a vízkárelhárítás hatékonyabbá tételével összefüggő módosításról szóló 2011. évi XXII. törvény 2011. március 30. napjával akként módosította a Vttv.-t, hogy a 30. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a küldöttgyűlés hatáskört kapott az egyéb támogatások jellegének és mértékének meghatározására, míg a 41. § (2) bekezdése az egyéb támogatásokat a társulat bevételei között nevesítette.

- [18] Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 2012. december 28. napjától hozta létre a közgyűlést, mint a víztársulat legfőbb szervét. A Vttv. új 23/A. § (5) bekezdése értelmében a közgyűlés hatáskörébe került „a tagok fizetési kötelezettsége mértékének és felhasználásának meghatározása a társulati feladatok ellátása érdekében”, a küldöttgyűlés hatáskörébe pedig a Vttv. módosított 30. § (1) bekezdés c) pontjának megfelelően az „önkéntes befizetésekből származó támogatások felhasználása” tartozik.
- [19] Az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény (a továbbiakban: Mód2. tv.) 2019. január 11. napjától kezdődően vezette be a Vttv. indítvánnyal támadott rendelkezését. A törvény vonatkozó rendelkezése – indokolása szerint – „[a]zt az ellentmondást kívánja feloldani, hogy amíg a jogalkotó 2012. december 27. napjától a társulati tagok fizetési kötelezettségének a megállapítását a közgyűlés kizárólag hatáskörébe utalta, addig még jelenleg is hatályban vannak azok, a tagok a fizetési kötelezettségét lényegében határidő nélkül megállapító döntések, amelyeket még 2012. december 27. előtt a küldöttgyűlések során – sok esetben vitatható körülmények között – hoztak meg. A törvény e rendelkezéssel a lényegében hat évvel ezelőtti jogalkotói döntésnek kíván érvényt szerezni.” A Vttv. új 69. § (1) bekezdése ugyanakkor valamennyi, 2012. december 27. napját megelőzően a víztársulat tagjával szemben előírt fizetési kötelezettség érvényesítésének lehetőségét kizárja, oly módon, hogy ezt a rendelkezést a már folyamatban levő bírósági és végrehajtási eljárásokban is alkalmazni rendeli.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Az indítványozó érvelése szerint a Vttv. 69. § (1) és (2) bekezdése azon követelések érvényesítését is kizárja, amelyek a víztársulatok küldöttgyűlésének 2012. december 27. napját megelőzően, nyilvánvalóan jogszerűen hozott határozatán alapulnak, mely rendelkezést a folyamatban levő bírósági és végrehajtási eljárásokban is alkalmazni kell, a szabályozás ekként a víztársulatok szempontjából visszaható hatályú jogalkotásnak tekinthető.
- [21] 3.1. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló, jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns gyakorlata az alábbiak szerint összegezhető. „A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]]
- [22] Egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]]. Ugyanakkor „önmagában az, hogy a jogalanyok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna, hogy egy jogszabály miként módosul, nem ad módot a jogbiztonság címén az alaptörvény-ellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogi alapokon nem indokolható” [16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [23] A visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen. A tilalom kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó, és nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19]]. Egyértelműen élhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás eszközével a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]]. Annak sincs akadálya, hogy a jogalkotó a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket szabályozzon, amennyiben az új szabályozás ezeket a jogokat és kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől fogva érintheti, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatóak át, vagy változtat-

hatóak meg {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}. A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye, ekként esetről esetre vizsgálendő, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzeteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [24] Tekintettel részben arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút, illetőleg részben arra, hogy az egyes jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek lehetnek, ezért amennyiben felmerül annak lehetősége, hogy egy új jogszabály rendelkezéseit annak hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell, úgy az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [25] 3.2. Az indítványozó szerint a Vttv. támadott rendelkezései azért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mert a rendelkezés jogilag kikényszeríthetlenné teszi a 2012. december 27. napja előtt, az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően hozott határozatokat, mely jogkövetkezményt a vízitársulatok nem tudták a jövőre nézve számításba venni.
- [26] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a szabályozás alkotmányossági megítélése szempontjából annak van elsődleges jelentősége, hogy a Vttv. támadott rendelkezései a korábban hatályos szabályrendszer helyesen értelmezett tartalmához képest érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet hoz-e létre, azaz a már fennálló jogviszonyok a korábbi szabályozásnak ehhez a helyes értelmezéséhez képest más jogi megítélés alá esnek-e {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [74]}.
- [27] Miként arra az Alkotmánybíróság rámutatott, a vízitársulatok közgyűlését csak a Mód. tv.-nyel, 2012. december 28. napjától kezdődő hatállyal teremtette meg a jogalkotó, és a Vttv. 23/A. § (5) bekezdése csak ettől a naptól kezdődően utalta az újonnan létrejövő közgyűlések hatáskörébe a tagok fizetési kötelezettsége mértékének és felhasználásának meghatározását a társulati feladatok ellátása érdekében. Ez egyben azt is jelenti, hogy 2012. december 28. napjától kezdődően sem a vízitársulatok küldöttgyűlése, sem pedig más szerve nem hozhatott jogszerűen a tagok fizetési kötelezettsége mértékére vonatkozó határozatot. Az a törvényi rendelkezés, mely a nyilvánvalóan a törvény rendelkezéseivel ellentétes, jogszerűtlen módon hozott határozatok esetében kifejezetten rögzíti azok bírói úton történő ki nem kényszeríthetőségét, az egyébként is egyértelmű jogi helyzet változatlanságára tekintettel nem sértheti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.
- [28] 2012. december 27. napját megelőzően ugyanakkor a Vttv. kifejezetten a küldöttgyűlés hatáskörébe utalta a tagok fizetési kötelezettségének megállapítását: 2010. december 31. napjáig az éves társulati alaphozzájárulás mértékéről és a differenciált társulati hozzájárulás elveiről és mértékéről, 2011. március 30. napjától 2012. december 27. napjáig pedig az egyéb támogatások jellegének és mértékének meghatározásáról dönthetett a küldöttgyűlés a Vttv. kifejezett rendelkezéseinek megfelelően.
- [29] 3.3 Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy fentiek szerint a Vttv. 69. § (1) bekezdése önmagában nem nyilvánít valamely magatartást jogellenessé, és a hatályba lépést megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget, amennyiben azt a törvény hatálybalépését követő, vagyis jövőbeni időponttól alkalmazták.
- [30] Azzal, hogy a Vttv. 69. § (1) bekezdése ezeknek a követeléseknek az érvényesíthetőségét a jövőre nézve kizárta, nem alkotott új anyagi jogi szabályt, hanem az érintett időszakban hatályban volt jogszabálynak egyik értelmezését foglalta törvénybe.
- [31] Az Alkotmánybíróság nem tartja kizártnak, hogy a jogalkotó szándéka már 2012-ben is lehetett az, hogy a küldöttgyűlés által megállapított fizetési kötelezettségeket egyáltalán ne lehessen érvényesíteni. A törvény szövege ugyanakkor ilyen kikötést kifejezetten nem tartalmazott, és az indítványban is hivatkozott bírói gyakorlat sem tulajdonított ilyen értelmezést a jogszabály szövegének. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezésen alapuló, a jogszabály szövegéhez képest nem *contra legem* jogértelmezés nem róható a jogalkalmazók terhére és nem minősíthető utóbb sem jogellenesnek. A 2018-ban elfogadott törvénymódosítás által a jogalkotónak ugyanakkor lehetősége van ezen az értelmezésen a jövőre nézve módosítani, és a jogalkotó feltételezhető (ám a jogszabály szövegében kifejezetten meg nem jelenő) eredeti szándékából fakadó következményeket a jövőre nézve alkalmazni.

- [32] 3.4. Ez a szabályozás azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint csak akkor felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése által támasztott követelménynek, ha a múltban esedékessé vált követelések érvényesíthetőségét nem befolyásolja és kizárólag az adott követelések jövőbeni érvényesítésére vonatkozóan tartalmaz rendelkezést. Ellenkező esetben a jogalkotói beavatkozás egyértelműen a fennálló jogviszony terhesebbé válásának körébe esik.
- [33] A fent részletezett törvénymódosítások szövegéből és a törvényjavaslatokhoz fűzött előterjesztői indokolásokból összességében az olvasható ki, hogy a jogalkotó célja annak egyértelművé tétele volt, hogy 2012. december 30-án a közgyűlésen kívül más szerv nem állapíthatott meg rendszeres fizetési kötelezettséget a tagok számára. Ugyanakkor ebből következik az is, hogy elképzelhető olyan fizetési kötelezettség, amit a vízitársulat küldöttgyűlése az 2012. december 30-án jogszerűen írt elő, és miként arra a belügyminiszter is rámutatott az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, a vízitársulatok működésére vonatkozó, korábban hatályos jogszabályi rendelkezések sem a több évre vonatkozó fizetési kötelezettségek előírását nem zárták ki, sem pedig a korábbi küldöttgyűlési határozatok utólagos közgyűlési megerősítésének kötelezettségét nem írták elő. Amennyiben viszont a küldöttgyűlés (mint korábban a vízitársaság legfőbb szerve) jogszerűen döntött fizetési kötelezettség megállapításáról, úgy annak érvényesítését is lehetővé kell tenni.
- [34] Mivel ezek a kötelezettségek egy olyan időszakban születtek, amelyben a közgyűlés intézménye még nem is létezett, értelemszerűen fel sem merülhet annak a lehetősége, hogy a támadott törvényi rendelkezés értelmében „a közgyűlés 23/A. § (5) bekezdése szerinti határozatán” alapuljon. Amennyiben tehát egy ilyen határozat már 2012. december 27. napját megelőzően megalkotásra került, akkor azt nyilvánvalóan eleve nem is érinthette a 2012-es törvénymódosítás, ezáltal pedig a támadott jogszabályi rendelkezés sem teheti érvényesíthetetlené a függőben lévő követelést. Ellenkező esetben okkal vetődik fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme, ugyanis a törvény a tiltott visszaható hatályú jogalkotás tilalma körébe esne.
- [35] 3.5. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fenti megállapításokból következően a Vttv. 69. § (1) bekezdésének alkalmazhatósága csak azokra a követelésekre terjedhet ki, amelyek annak hatálybalépését követően váltak esedékessé. Ennek magyarázata, hogy a támadott rendelkezés egyértelműen azt a kötelezettséget rója a vízitársulatra, hogy amennyiben a továbbiakban is fizetési kötelezettséget szeretne előírni a tagjainak, akkor azt immáron nem teheti meg a 2012. december 30-án meghozott küldöttgyűlési határozata alapján, hanem a közgyűlésnek újra elő kell írnia. Ilyen kötelezettséget azonban első alkalommal csak a Vttv. 69. § (1) bekezdése írt elő. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint tehát a jogalkotó a rendelkezés törvénybe iktatása által az Alaptörvénnyel összhangban mindössze annyit várhat el, hogy a jövőre nézve a vízitársulat hívja össze a közgyűlést és a 2012. december 30-án megállapított fizetési kötelezettségek helyébe a közgyűlés állapítson meg fizetési kötelezettséget.
- [36] 3.6. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben úgy ítélte meg, hogy lehetősége van arra, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésében biztosított jogköre alapján, alkotmányos követelmény megfogalmazásával, egyben a hatályos jog kíméletével járjon el.
- [37] Tekintettel arra, hogy a Vttv. 69. § (1) bekezdésének alkalmazása egyes, a vízitársulatok küldöttgyűlése által 2012. december 27. napját megelőzően hozott határozatokon alapuló fizetési kötelezettségek érvényesítése során a fentiek szerint egyes esetekben visszaható hatályú jogalkotásként értelmezhető és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes eredményre vezethet, ezért az Alkotmánybíróság – a Vttv. 69. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványi elem elutasítása mellett – alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Vttv. 69. § (1) bekezdése nem vonatkozik a 2012. december 27. napját megelőzően a vízitársulat küldöttgyűlése által az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően, jogszerűen megállapított és legkésőbb az egyes törvényeknek a Mód2. tv. hatálybalépéséig esedékessé vált fizetési kötelezettségek érvényesíthetőségének kizárására. Annak vizsgálata, hogy az egyes eljárásokban érvényesített, a tagokat terhelő fizetési kötelezettségek megfelelnek-e a Vttv. 2012. december 27. napját megelőzően hatályos rendelkezéseinek, és ezáltal jogszerűnek tekinthetőek-e, minden esetben az eljáró bíróságok (és nem pedig az Alkotmánybíróság) feladata.

- [38] 4. Mindezek mellett azt is figyelembe vette az Alkotmánybíróság, hogy a Vttv. 69. § (2) bekezdése az (1) bekezdésben rögzített rendelkezést a folyamatban lévő bírósági és végrehajtási eljárásokban is alkalmazni rendeli. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotói beavatkozás jogerősen lezárt bírósági eljárások végrehajthatóságát is érinti, a folyamatban lévő bírósági eljárások esetében pedig olyan eredményre vezet, amely ellentétes azzal, mint amire a vízitársulat a per megindításakor alapos okkal számíthatott.
- [39] A Vttv. 69. § (2) bekezdése a küldöttgyűlési határozatokon alapuló és a meghozataluk időpontjából következően kétséget kizáróan jogszerű, a tagokat terhelő olyan fizetési kötelezettségek vízitársulat általi érvényesíthetőségét is kizárja, amelyekkel kapcsolatosan a bírósági vagy végrehajtási eljárás már folyamatban van. Ez a vízitársulatokat egyértelműen hátrányosan érinti, a jogalkotó pedig semmilyen alkotmányosan értékelhető indokát nem adta annak, hogy miért szükséges a korábban a Vttv. rendelkezéseinek megfelelően a küldöttgyűlés által elfogadott, a tagokat terhelő fizetési kötelezettségek érvényesíthetőségének utólagos kizárása, illetőleg miért lenne egyáltalán „vitatható” az a tagokat terhelő fizetési kötelezettség, melynek lehetőségét maga a Vttv. utalta korábban (a törvényben kifejezetten nevesített módon) a küldöttgyűlés hatáskörébe, jogszabály pedig a fentiek szerint korábban nem zárta ki azok érvényesíthetőségét, illetőleg nem írta elő azok utólagos megerősítésének kötelezettségét sem.
- [40] Ez a fent kifejtettek szerint egyértelműen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma alá esik, ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint a rendelkezés mozaikos megsemmisítése felől határozott. Az Alkotmánybíróság elvi éllel megállapítja, hogy a már jogerős bírósági döntéssel lezárt, végrehajtás előtt álló jogviszonyokat újonnan alkotott jogi rendelkezés általában nem érintheti.
- [41] A megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételét követő napon veszíti hatályát. A támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdésének megfelelően elrendelte a megsemmisített rendelkezés alkalmazásának tilalmát a Győri Törvényszék előtt folyamatban lévő P.20.590/2018. számú ügyben. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte továbbá a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát is, a rendelkező részben foglaltak szerint.
- [42] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a Vttv. 69. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt – az adott rendelkezés alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló előírása mellett – elutasította, míg a Vttv. 69. § (2) bekezdésének „Az (1) bekezdésben foglaltakat a folyamatban levő bírósági, valamint végrehajtási eljárásokban is alkalmazni kell azzal, hogy” szövegrészét megsemmisítette és az Abtv. 45. § (2) bekezdésének megfelelően elrendelte a megsemmisített rendelkezés alkalmazásának tilalmát.
- [43] Mivel a jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére tekintettel megsemmisítette, ezért annak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközését már nem vizsgálta.
- [44] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. január 20.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [45] 1. A rendelkező rész 1. pontjában foglalt mozaikos megsemmisítést és az ahhoz kapcsolódó 2. pontban írt alkotmányos követelmény megfogalmazását nem támogatom. Véleményem szerint a bírói indítvány elutasításának a többségi határozatban követett érveléstől eltérő logika alapján, és egy más tartalmú alkotmányos követelmény kimondása mellett lett volna helye. Helyesnek tartom, hogy a 2012. december 27. napját megelőzően vízitársulat küldöttgyűlése által – akkor még jogszerűen – megállapított fizetési kötelezettségek érvényesíthetőségének kizárását az Alkotmánybíróság egy időbeli korlátozáshoz kapcsolja, ugyanakkor álláspontom szerint ennek az időbeli korlátozásnak nem – a határozat logikájából következő módon – a Vttv. Mód2. tv.-nyel történt módosításának hatálybalépéséhez, hanem a Vttv. korábbi, a Mód. tv. 65. §-a által beemelt módosítása hatálybalépéséhez kellene igazodnia.
- [46] 2. Amint az a határozat által is hivatkozott belügyminiszteri állásfoglalásból is kiderül (lásd az állásfoglalás 2. pontját), a Vttv. 2012-es módosításával elérni kívánt jogalkotói cél az volt, hogy a módosítás hatálybalépését követően kizárólag a tagok (minősített többsége), vagyis a vízitársulatok közgyűlése dönthessen a tagok által teljesítendő fizetési kötelezettség(ek) meghatározása tárgyában. Ezzel összefüggésben a Mód. tv. vonatkozó szakaszaihoz (a 62–71. §-hoz) fűzött előterjesztői indokolás – utalva a vízitársulatok rendelkezésére álló források rendszerének korábbi átalakítására is – a következőket tartalmazta: „A törvény alapján a módosítás célja, hogy a vízitársulatok tagjai fizetési kötelezettségeik mértékének megállapításáról és azok felhasználásáról maguk döntsének. Az Országgyűlés 2010. július 22-én fogadta el az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvényt, amelynek 38–39. §-a módosította a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényt és 2011. január 1-jétől megszüntette a tagok társulati hozzájárulását. Ezzel megszűnt a közfeladatokhoz való kötelező hozzájárulás és annak adók módjára történő behajtási lehetősége. A rendelkezésre álló költségvetési források a vízitársulatok közfeladat ellátását szolgálják, de nem biztosítják a vízitársulatok működési költségeit, azt egyéb bevételeikből kell fedezniük. A vízitársulatok törvény által meghatározott alapszabályaik szerint működnek. A vízitársulat alapszabálya lehetővé – és megszavazás esetén tagjainak kötelezővé – teszi a »tagi hozzájárulás« megfizetését. 2012-ben számos küldöttgyűlésen döntöttek a vízitársulat fennmaradásáról és a folyamatos működés biztosításához szükséges forrásokról, azonban a döntéseket a küldöttgyűlések hozták meg. Annak érdekében, hogy a vízitársulatok tagjainak fizetési kötelezettségeiről és a befizetett összegek felhasználásáról ne a küldöttek, hanem minősített szavazással a tagok dönthessenek a vízitársulatokról szóló törvény módosítása szükséges.”
- [47] A törvényszöveg és a vonatkozó indokolás együttes értelmezéséből véleményem szerint egyértelműen kiolvasható olyan jogértelmezés (és az volt már korábban is), hogy a jogalkalmazás során a még a törvénymódosítás hatálybalépését megelőzően, de már ezen időpontot követő időszak tekintetében a tagok számára küldöttgyűlés (és nem közgyűlés) által megállapított fizetési kötelezettség a törvény erejénél fogva érvénytelenné vált (hacsak közgyűlés által utóbb megerősítésre nem került); és adók módjára történő végrehajtására sem volt (lett volna) lehetőség. Az kétségtől megállapítható, hogy ez külön, jogszabály formájában nem került rögzítésre. Amint arra a többségi határozat is rávilágít, ez a jogalkotás hiányossága, vagy ha úgy tetszik „hibája”.
- [48] 3. Az Alaptörvény legutóbbi módosítását követően a 28. cikkben foglalt jogértelmezési szabály egyértelműen rögzíti, hogy a jogszabály céljának az Alaptörvénnyel összhangban történő meghatározása során – a preambulum mellett – a jogszabályhoz fűzött jogalkotói indokolást (amennyiben olyan jogszabályról van szó amelyhez az rendelkezésre áll) figyelembe kell venni. Ugyan ez a rendelkezés az Alaptörvényben „A bíróság” fejezetben került elhelyezésre, és elsődlegesen a jogalkalmazás számára megfogalmazott követelményként jelenik meg, véleményem szerint ennek alkalmazásától eljárása során az Alaptörvény legfőbb őreként az Alkotmánybíróság sem tekinthet el. (Erre legfeljebb akkor lenne lehetősége, ha a törvény elfogadására irányuló eljárás során annak

szövege olyan mértékben átalakult, ami ezt szükségessé teszi, vagy esetleg kivételesen, ha egyértelműen megállapítja az adott rendelkezésről, hogy annak tartalma eltér a vonatkozó indokolástól, illetve eleve nem alkalmas az abban foglalt cél elérésére.)

- [49] Mindezekre tekintettel véleményem szerint az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként a jelen ügyben sem választhat(ott volna) olyan megoldást, megoldásokat, amelyek a jogalkotó – több törvénymódosítással is kifejezésre juttatott – szándékával és a vizsgált törvényi rendelkezés szövegével ellentétes eredményre vezet. A határozat rendelkező részében foglalt mozaikos megsemmisítés és a többségi álláspont szerinti szövegezés melletti alkotmányos követelmény megállapítása véleményem szerint ezt eredményezi. Erre tekintettel az alkotmányos követelményt megfogalmazását az alábbi tartalommal tartottam volna támogathatónak.
- [50] A Vttv. 69. § (1) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és 28. cikkéből fakadó alkotmányos követelmény, hogy e rendelkezés nem vonatkozik a 2012. december 28. napját megelőzően a vízitársulat küldöttgyűlése által az akkor hatályos jogszabályoknak megfelelően, a Mód. tv. 65. §-ának hatálybalépést megelőző időszakra jogszerűen megállapított fizetési kötelezettségek érvényesíthetőségének kizárására.
- [51] Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény nem alapozhat meg a vízitársulások terhére visszafizetési kötelezettséget a 2012. december 28. napja és az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CXXXVII. törvény hatálybalépésének napja között bíróság által már jogerősen elbírált és végrehajtott követelések tekintetében.
- [52] A fenti szövegezésű alkotmányos követelmény második mondata – e tekintetben is szem előtt tartva a jogalkotónak a többszöri törvénymódosításokkal elérni kívánt szándékát – a már lezárult (és végrehajtott) bírósági eljárások alapján teljesített befizetések tekintetében is megteremtette volna az összhangot a Vttv. 69. § (2) bekezdésének azon fordulatával, amely a tagok által a kérdéses időszakban önkéntesen teljesített befizetések visszakövetelhetőségét zárja ki.

Budapest, 2020. január 20.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [53] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. január 20.

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

- [54] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. január 20.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [55] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. január 20.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/593/2019.
Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 13. számában.