

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3177/2024. (V. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 3. § (1)–(3) és (5) bekezdése, a 2012. május 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a)–c) pontja, a 2012. május 1-je és 2012. június 26-a, valamint 2012. június 27-e és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (2) bekezdés d) pontja, a 2013. április 1-je és 2013. szeptember 28-a között, valamint 2013. szeptember 29-e és 2020. december 31-e között hatályos 10. §-a, továbbá a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról szóló 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pf.VI.20.837/2022/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő útján (dr. László András Dániel ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (a továbbiakban: Nmftv.) 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 3. § (1)–(3) és (5) bekezdése, a 2012. május 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a)–c) pontja, a 2012. május 1-je és 2012. június 26-a, valamint 2012. június 27-e és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (2) bekezdés d) pontja, a 2013. április 1-je és 2013. szeptember 28-a között, valamint 2013. szeptember 29-e és 2020. december 31-e között hatályos 10. §-a, továbbá a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról szóló 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét, és azok alkalmazását visszamenőleges hatállyal zárja ki.
- [2] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján kérte továbbá a Kúria Pf.VI.20.837/2022/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és a Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.928/2021/6/I. számú, valamint a Fővárosi Törvényszék 28.P.21.005/2020/15. számú ítéletére kiterjedő megsemmisítését.
- [3] 1.1. A megelőző bírósági eljárásban megállapított tényállás szerint az indítványozó gazdasági társaság alapításától – 2005. április 10-től – mobil parkolási szolgáltatást nyújtott. Ennek keretében mobil telefonos rendszeren keresztül tette lehetővé a parkolási díj megfizetését, elszámolását. Az indítványozó ügyfelei a parkolási szolgáltatást nyújtó magyarországi önkormányzatok voltak, illetve az ezen önkormányzatok területén parkolni kívánó felhasználók. Az indítványozó 2011-től kezdődően GPS-alapú, valamint okostelefon applikáción keresztül történő alkalmazást kínált.
- [4] Az Országgyűlés 2011. december 23-i ülésnapján elfogadta az Nmftv.-t, amely – egyebek mellett – kimondta, hogy a nemzeti mobil fizetési rendszer működtetése az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége, amelyet a nemzeti mobil fizetési szervezet koncessziós szerződés megkötése nélkül végez. E törvény végrehajtására kiadott Vhr. 2. § (1) bekezdése a Nemzeti Mobilfizetési Zrt.-t (a továbbiakban: NMF Zrt.) jelölte ki nemzeti mobil fizetési szervezatként. Mindezen jogszabályi rendelkezések folytán mobil parkolási szolgáltatásokat csak az NMF Zrt. által működtetett nemzeti mobil fizetési rendszer útján lehetett nyújtani. A parkolási keretrendszer az NMF Zrt. üzemelteti, az egyes ügyfelek felé a szolgáltatást a mobil parkolást szolgáltató társaságok értékesítik. A jellemzően mobiltelefon vagy banki szolgáltatókkal szemben a saját ügyfélkörrel, kommunikációs csatornával nem rendelkező indítványozó versenyhátrányba került, és kizorult a parkolási szolgáltatások területéről.
- [5] Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben, amelynek eredményeként az Európai Unió Bírósága 2018. november 7-én kihirdetett Európai Bizottság kontra Magyarország (C-171/17, ECLI:EU:C:2018:881) ítéletében (a továbbiakban: C-171/17.) megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi

irányelv 15. cikk (2) bekezdés d) pontjából és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 56. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel az Nmftv. és a Vhr. által szabályozott nemzeti mobil fizetési rendszert vezetett be és tartott fenn.

- [6] Az indítványozó keresetében előadta, hogy az Nmftv. és a Vhr. megalkotásakor jelentős piaci részesedése volt a mobilparkolási területen, egyedi műszaki megoldásokat vezetett be, külföldi terjeszkedést tervezett. Állítása szerint az alperes jogalkotási magatartása sértette az uniós jogot, és ezzel neki kárt okozott. Ezért elsődleges keresetében kérte a bíróságtól, hogy kötelezze az alperest 2 216 007 422 forint és kamatai, másodlagosan 2 053 408 774 forint és kamatai, harmadlagosan 545 105 000 forint és kamatai megfizetésére. Kártérítési igényét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 339. §-ára alapította.
- [7] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [8] A Kúria Pfv.VI.20.837/2022/9. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy a jelen ügyben – figyelemmel az EUB 1996. március 5-i Brasserie C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:1996:79) meghozott ítéletére (ún. Brasserie-teszt) – azt kellett vizsgálni: történt-e uniós alanyi jogsértés, a jogsértés kellően súlyos volt-e, és a jogsértés, valamint az érvényesített kár között fennáll-e közvetlen összefüggés. A Kúria utalt arra, hogy a jogerős ítélet az uniós jog megsértése és a keresetben érvényesített kár közötti közvetlen okozati összefüggés hiányán alapul, ezért nem mellőzhető a C-171/17. számú ítéletben meghatározott uniós jogsértés értelmezése. Ezzel összefüggésben a Kúria rámutatott, hogy az EUB gyakorlata szerint az olyan nemzeti szabályozás (Nmftv. és Vhr.), amely valamely gazdasági tevékenység gyakorlását egyetlen köz- vagy magánjogi gazdasági szereplő javára szóló kizárólagossági rendszernek rendeli alá, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül. E korlátozás akkor igazolható, ha közérdeken alapuló nyomós oknak felel meg, alkalmas a közérdekre irányuló kitűzött cél megvalósításának biztosítására és nem lépi túl az annak megvalósításához szükséges mértéket. A Kúria hangsúlyozta, hogy az EUB nem azért marasztalta el Magyarországot, mert nemzeti mobil fizetési rendszer tekintetében monopóliumot alakított ki, hanem mert a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozását aránytalannak minősítette, mivel léteztek az Nmftv.-ből és a Vhr.-ből eredő intézkedéseknél kevésbé kényszerítő, a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kitűzött célok elérését.
- [9] Az EUB gyakorlatára figyelemmel a Kúria kiemelte, hogy ha a magyar jogalkotó eleve az egyes közszolgáltatások egységes elektronikus értékesítéséről szóló 2020. évi CXLV. törvény szerinti nyilvános koncessziós pályázatot írt volna elő a szolgáltató kiválasztására, nem ütközött volna az unió jogába. Egy nyilvános pályázat eredményéről azonban nem mondható ki, hogy annak nyertese mindenképpen az indítványozó lett volna, így az a körülmény, hogy az indítványozó elvesztette a magyarországi szolgáltatásának lehetőségét, nincs közvetlen okozati összefüggésben a C-171/17. számú ítéletben megállapított jogsértéssel. Az a körülmény, hogy az Nmftv. megalkotása előtt az indítványozó ténylegesen monopolhelyzetben volt a releváns piacon, nem elegendő annak az ítéleti következtetésnek a levonásához, hogy egy koncessziós pályáztatás nyertese is bizonyosan ő lett volna, hiszen az állami monopóliumba vonáskor azonnal volt olyan más piaci szereplő, aki az indítványozónál szélesebb körű szolgáltatás nyújtására is képes volt.
- [10] A Kúria az indítványozó azon érveire tekintettel, hogy az okozati összefüggés bizonyítása nem őt terhelte, kiemelte: az EUB 2003. szeptember 30-i Köbler-ügyben (C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513) hozott ítéletének 58. bekezdése kimondta, hogy „[a] közvetlenül a közösségi jog által [...] biztosított kártérítéshez való jog létezésétől függően a felelősségre vonatkozó nemzeti jog keretein belül kell az államnak az okozott károk következményeit orvosolnia, azzal a feltétellel, hogy a kártérítési felelősség nemzeti jogszabályokban szabályozott feltételei nem lehetnek szigorúbbak mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak, valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tegyék a kártérítés megszerzését.” Ehhez mérten a Kúria rámutatott, hogy a nemzeti jog, a jelen perben még alkalmazandó régi Ptk. 339. § (1) bekezdése az indítványozó bizonyítási érdekébe utalja, nemcsak a jogellenes magatartás és a kár, de a kettő közötti okozati összefüggés bizonyítását is, hiszen az indítványozó érdekében áll, hogy a kártérítési felelősség ezen feltételeinek fennállását a bíróság valósnak fogadja el. A Kúria utalt arra, hogy a C-171/17. számú ítélet alapján a jogsértés ténye, ezáltal a jogellenes magatartás megállapítása megtörtént, sem az első-, sem a másodfokú bíróság ezzel ellentétes megállapítást nem tett. Az indítványozó állította, hogy kár érte, ennek bizonyítása őt terhelte. A bizonyítási teher megfordítása csak abban az esetben lett volna indokolt, ha a károsodáshoz vezető folyamat meghatározásához szükséges információval kizárólag az alperes rendelkezett volna. Ilyen információ-aszimmetrikus helyzet azonban a peres felek viszonyában nem mutatkozott, hiszen az indítványozónak tökeerős szakvállalkozóként, saját állítása szerint is a – sérelmezett alperesi magatartást megelőző időben – legnagyobb piaci szereplőként mindazon releváns információkkal rendelkeznie kell, amelyekkel az alperes bír. Az indítványozó bizonyítási feladata volt, hogy egy az unió jogának is megfelelő rendszer kialakítása mellett kizárólag ő lehetett a koncessziós pályázat nyertese.

- [11] A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmében foglaltakra tekintettel kiemelte azt is, hogy a magyar jog alapján fennálló kártérítési felelősség kérdésében követett ítélkezési gyakorlat szerint: a jogalkotói tevékenység kifejtésével vagy annak elmulasztásával megvalósított alaptörvénysértést kimondó alkotmánybíróági határozat önmagában még nem alapozza meg a jogalkotóval szembeni kártérítési igényt. Ez csak a jogalkotói magatartás jogellenességének megállapítására alkalmas. Ezen túl a kárigény elbírálásához szükséges a kártérítés egyéb feltételei fennállásának vizsgálata is (BH 2019.106.). Vagyis ez esetben is vizsgálandó a jogellenes magatartás és az érvényesített kár közötti okozati összefüggés fennállása.
- [12] A Kúria a kifejtettek alapján hangsúlyozta, hogy az okozati összefüggés fennállása a jelen ügyben nem állapítható meg, ezért megállapította: a kártérítési felelősség konjunktív feltételeinek bizonyítása hiányában az indítványozó kártérítésre irányuló keresete alaptalan. Erre tekintettel a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [13] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Nmftv. és a Vhr. támadott rendelkezései, továbbá a Kúria Pfv. VI.20.837/2022/9. számú ítélete sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint az Nmftv. és a Vhr. azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét képező jogbiztonságot, mert valójában „egyedi esetre szabott, jogszabályi formába öltöztetett döntés, diszfunkcionális jogalkotás”.
- [15] Az indítványozó érvelése szerint az Nmftv. és a Vhr. alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdése vonatkozásában azért állapítható meg, mert a jogalkotó elvonta ügyfélkörét, és aránytalanul beavatkozott – a goodwilljét, ismertségét, ügyfélkörét és szerződésállományát, valamint számítástechnikai megoldásait, szakmai ismereteit és *know how*-ját magában foglaló, összességében tulajdoni védelem alá tartozó javakon fennálló – tulajdonába.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria támadott ítélete azért sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, mert olyan feltétel bizonyítását várta el, amely „fogalmilag kizárt”. A Kúria ugyanis nem csak annak bizonyítását írta elő, hogy azonos tényállás esetén az indítványozó kára a jogsértés hiányában nem következett volna be, hanem azt is, hogy semmilyen tetszőleges más tényállás mellett nem következett volna be a kár. Az indítványozó következtetése szerint ezzel lényegében a bíróság kizárta a kártérítés érvényesítését minden esetben. Az indítványozó a szerinte bizonyíthatatlan kártérítési feltételek következtében ellehetetlenült igényérvényesítésére tekintettel állította az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló bírósághoz fordulás jogának a sérelmét is.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [18] 2.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy a határidőben érkezett indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek eleget tesz.
- [19] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben utal következetes gyakorlatára, amely szerint „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” [3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a jelen ügyben nem ebben az összefüggésben állította a jogbiztonság sérelmét, ezért a panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.
- [21] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [22] Az Alkotmánybíróság már előljáróban hangsúlyozza, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános fe-

lülvizsgálatát. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem terjed ki jelen ügyben sem arra, hogy a felmerült törvényértelmezési kérdéseket hogyan kellett volna a bíróságoknak megítélniük.

- [23] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk és XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmén keresztül az eljáró bíróságok jogértelmezését támadta. A Kúria ugyanakkor döntésében egyértelművé tette, hogy a konkrét ügyben nem állnak fenn a kárfelelősség feltételei, mert sem az uniós jogi normák alapján, sem a régi Ptk. deliktualis felelősségi szabályai alapján megkívánt törvényi feltételek nem teljesültek. A Kúria döntésében kiemelte azt is, hogy a következetes kúriai gyakorlat alapján – amelyet ítéletében részletesen bemutatott –, a jogalkotással okozott kár megtérítésére irányuló kereseti kérelem esetén is a felperest terheli a kártérítési felelősség feltételeinek bizonyítása. A konkrét ügyben ugyanakkor az indítványozó az érvényesített kár és a jogellenes magatartás közötti okozati összefüggést nem bizonyította, ezért keresete megalapozatlan.
- [24] A támadott kúriai döntésnek az indítványozó által kifogásolt értelmezési hibái a régi Ptk. kártérítési felelősségének olyan szabályait érintik, amelyek törvényértelmezési, illetve a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó szakjogi kérdéseknek minősülnek. E jogértelmezési kérdések alkotmányossági felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [25] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdésének sérelmét nem csak a Kúria jogértelmezésével összefüggésben, hanem arra tekintettel is állította, hogy álláspontja szerint a jogalkotó az Nmftv. és a Vhr. megalkotásával aránytalanul beavatkozott az alkotmányosan védett tulajdonába, és ezzel kárt okozott. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra utal.
- [26] A Kúria egyértelművé tette döntésében, hogy a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti igény nem kizárt, az a polgári jog kártérítési (deliktualis felelősségi) szabályai szerint érvényesíthető. Az Alkotmánybíróság e törvényi feltételek állított alaptörvény-ellenességét ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikkével összefüggésben nem vizsgálja, mert következetes gyakorlata szerint „[a] kötelmi igényből eredő kártérítéshez való jog, illetve kártérítési kötelezettség nem része az alkotmányos tulajdon fogalmának. A tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, a polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének meghatározása a törvényhozó szabadságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. A kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [27] A fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszban foglaltak nem vetik fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és ezzel összefüggésben sem az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, sem az Abtv. 27. §-ára alapított részében nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. §-ában, 27. §-ában és 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/909/2023.

