

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3113/2017. (V. 22.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény 2. §-a, valamint a 24. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és az ügyben történő alkalmazása tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Fővárosi Törvényszék bírójának az előtte folyamatban lévő 28.P.21.331/2016. számú ügyben a per tárgyalásának felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) és 32. § (2) bekezdései alapján – kezdeményezte a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (továbbiakban: Fdtv.) 2. §-a és 24. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását.
- [2] 2. Az ügy előzménye szerint a felperesek az Fdtv. hatálybalépése előtt dohány-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, az Fdtv. hatálybalépést követően sikertelen pályázatot nyújtottak be, így a dohány-kiskereskedelmi tevékenységüket 2013. július 14-ével befejezték. A felperesek a Magyar Állam alperes ellen terjesztettek elő a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 339. §-ára alapozott keresetet. A kereseti kérelmük lényege szerint a perben érvényesített kár abból származott, hogy az alperes – megsértve az állam jogalkotási tevékenységére vonatkozó alapjogi, illetve nemzetközi jogi kötelezettségeit – nem biztosított semmiféle kompenzációt a piac átalakítása következtében a piacról kiszorulóknak. A jogalkotással okozott kárért való felelősség körében a felperesek hivatkoztak az 1/2014. számú polgári elvi döntésre, és azzal érveltek, hogy a jogalkotó magatartása, ezen belül kárfelelőssége fennáll úgy a hibátlan, mint az alkotmányellenes vagy a nemzetközi szerződést sértő jogalkotásért. A felperesek utaltak továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *Vékony kontra Magyarország* ügyben 2015. január 13-án megszületett 65681/13. számú ítéletére. Az EJEB hivatkozott döntésében megállapította, hogy a vállalkozási tevékenység végzésére vonatkozó engedély jogorvoslati lehetőség és kompenzáció nélküli, rövid időn belüli megvonása a tulajdonjog békés gyakorlásába való egyezményesértő beavatkozásnak minősült.
- [3] 3. A bíró az Fdtv. 2. §-a és 24. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat (továbbiakban: Abh.) meghozatala óta alapvetően megváltoztak a körülmények, így az Abtv. 24. § (3) bekezdésére tekintettel lehetséges és indokolt a rendelkezések ismételt alkotmányossági vizsgálata. Érvelése szerint a körülmények változása két szempontból is fennáll. Egyrészt a koncessziós pályázatok lezárultak, így elenyészett az Abh.-ban hivatkozott pályázati részvétel és a koncesszió megszerzésének elvi lehetősége, a koncessziót nem nyert pályázók tényleges tulajdoni

hátrányt szenvedtek el. Másrészt a körülmények változása körében kell értékelni, hogy az EJB a *Vékony kontra Magyarország* ügyben azt állapította meg, hogy a magyar törvényi szabályozás sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkében meghatározott tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezéseket. Az eljáró bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságának alkotmányos alapelvét, a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt vállalkozáshoz való jogot, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) Első kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkét sértik. Az indítványozó bíró kifejtette azon álláspontját, miszerint a vállalkozás szabadságának az Alaptörvény M) cikkében foglalt alkotmányos elve és az Alaptörvény XII. cikke együtt jelenti a vállalkozáshoz való jog tényleges tartalmát, mely így magában foglalja nem csak a vállalkozóvá válás jogát, de a választott értékteremtő munka és vállalkozás szabad, békés gyakorlását is, amelybe az állam csak kivételesen, meghatározott esetekben és módon avatkozhat be. Amennyiben az állam a rendes üzleti kockázat kereteit meghaladóan lép fel, úgy azt csak a teljes és feltétlen kártalanítás ellenében teheti meg. A bíró hangsúlyozta azt is, hogy a kereskedelmi tevékenységekkel szemben támasztott adminisztratív követelmények és feltételrendszer változtatása a jogalkotó szabad mérlegelési körébe tartozik, azonban arra kiszámítható keretek között, objektív módon meghatározott feltételek szerint, megfelelő felkészülési idővel, és jogorvoslat jogának biztosításával kell sort keríteni. Ezen kritériumok nélkül a módosítások önkényesek és tulajdonelvonást eredményeznek az érintett személyi kör számára.

- [4] 4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásra alkalmas-e. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében „[h]a a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli [...] – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását”. Az Alkotmánybíróság több alkalommal értelmezte az Abtv. Alaptörvényben védett, a bíró számára eljárás-kezdeményezési jogkört garantáló hivatkozott anyagi jogi szabályát. Következtes gyakorlata értelmében a jogintézmény lényege – és az absztrakt utólagos normakontroll eljárásokhoz képest sajátossága –, hogy a bíró a per eldöntésekor az Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos törvénynek alávetetten hozza meg döntését. Következésképpen „minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják” {3193/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [9]}. A támadott jogszabálynak, jogszabályi rendelkezésnek közvetlenül döntésmegalapozónak kell lennie, amely jellegnek a kezdeményezés indokolásából egyértelműen ki kell derülnie. A jogintézmény lényege ugyanis éppen konkrétságában rejlik, jelesül abban, hogy a bíró által feltett kérdést konkrét jogvita és nem általánosságban a jogrendben fellelhető alkotmányos diszharmonia generálja. Hasonló megállapításra jutott a testület összefoglaló jellegű 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében, valamint több, a tárgykörhöz kapcsolódó döntésében is {3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [8], 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [9], 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [15], 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [5] A bíró jelen indítványában az Fdtv. 2. §-át, valamint a 24. § (7) bekezdését jelölte meg. A 2. § (1) bekezdése az új dohánykereskedelmi rendszer alapját határozta meg, miszerint a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopólium, melynek gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel engedi át. A 2. § (2) bekezdése szerint az államot megillető kizárólagos dohány kiskereskedelmi jog gyakorlását az állam koncessziós szerződéssel átengedi, akkor a dohánytermék kiskereskedelme kizárólag a koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított jogosultság (dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság) és dohánytermék-kiskereskedelmi engedély alapján gyakorolható. A 2. § (3) bekezdése szerint a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság jogosultja csak az e törvényben meghatározott személytől vásárolhat. A rendelkezés a dohánykiskereskedelem-ellátási monopólium alapjait is lefekteti, mely a bíró előtt folyamatban lévő ügygel egyértelműen nem hozható összefüggésbe. A 2. § – a törvény egészétől eltérően – a 24. § (2) bekezdésének speciális szabálya alapján nem a kihirdetést követő napon, hanem 2013. július 1-jén lépett hatályba.
- [6] A 24. § (7) bekezdése szerint azok a kiskereskedők, akik dohánytermékek értékesítésére jogosultak voltak, a 2. § hatálybalépését, azaz 2013. július 1-jét követően dohányterméket a dohánytermék-nagykereskedőktől már nem vásárolhattak, és a meglévő dohánytermék-készletük értékesítését legfeljebb a 2. § hatálybalépését követő 15 napig folytathatták. Ezen szabály tehát a 2. §-t egészítette ki az átmeneti időszakra vonatkozó sza-

bállal. Az Fdtv. hivatkozott rendelkezése továbbá rögzítette azt is, hogy a dohánytermék-nagykereskedő köteles az általa értékesített, a kiskereskedőknél megmaradt – sértetlen csomagolású – dohánytermékeket a kiskereskedő kérelmére 30 napon belül azon az áron visszavásárolni, amelyen a dohánytermék a kiskereskedő részére értékesítésre került. Ezzel a jogszabály a korábbi kiskereskedőknél felhalmozott árukészletek, és a beszerzésébe befektetett pénzeszegek sorsáról is rendelkezett.

- [7] Az indítvány alapjául szolgáló per a Ptk. 339. §-ára alapozott kártérítési igény.
- [8] A bírói kezdeményezés azt a logikát tükrözi, hogy az Fdtv. alaptörvény-ellenessége okozati összefüggést teremt a jogellenes jogalkotói magatartás és a felperesek esetleges kára között. Az alkotmánybírósági konkrét normakontroll eljárás ennek a koncepciónak az eszközeként szolgál. Az Alkotmánybíróságnak tehát elsődlegesen abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a jelen esetben a perben valóban az Fdtv. jelenti-e az elbírálás közvetlen jogszabályi alapját?
- [9] Mivel a perben nem az a kérdés, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály – adott esetben az Fdtv. 2. §-a és a 24. § (7) bekezdése – megalapozza-e az állam kártérítési felelősségét, hanem az, hogy van-e az államnak a jogalkotással kapcsolatosan kártérítési felelőssége a Ptk. 339. §-a alapján, ezért az Fdtv. kezdeményezésben megjelölt rendelkezéseinek döntést megalapozó anyagi jogi jellege nem igazolható, ilyen összefüggést a kezdeményezés indokolása sem tárt fel. A bíró – indokolásban megjelent érvelése szerint – az elé tárt jogvitát a Ptk. és nem az Fdtv. rendelkezései alapján fogja eldönteni. Annak ellenére, hogy a bíró indítványában az Fdtv. rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességére, a vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalmának újraértelmezésére helyezte a hangsúlyt, azt kellett megállapítani, hogy perében az érdemi döntés alapját nem az Fdtv., hanem a Ptk. és az ahhoz fűzött bírói gyakorlat jelenti. Megjegyzendő az is, hogy az indítvány értelmében az Fdtv. „által generált változtatás önmagában nem lenne alaptörvény-ellenes, ha aggálytalan lett volna a megvalósítása”, pl. jogorvoslat fűződött volna az eljáráshoz, vagy kártalanították volna a koncessziót el nem nyert korábbi kiskereskedőket. Az Fdtv. bíró által kifogásolt tartalma azonban nem áll közvetlen összefüggésben sem az indítványban megjelölt 2. § és 24. § (7) bekezdés rendelkezéseivel, sem pedig a Ptk. 339. §-ával. Figyelemre méltó körülmény továbbá az is, hogy a felperesek a keresetüket a Ptk-ra és nem az Fdtv.-re alapították, hangsúlyozva, hogy „az Fdtv. nem az alkalmazandó jogot jelenti”.
- [10] A kifejtettekre tekintettel azt kellett megállapítani, hogy az indítvány nem felelt meg az Abtv. 25. §-ában foglalt feltételeknek, mivel a perben a bíró nem a kifogásolt törvényi rendelkezéseket alkalmazva hozza meg érdemi döntését, az Fdtv.-nek a perben nincs közvetlen, érdemi döntést megalapozó jellege. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt – figyelemmel az Abtv. 64. § d) pontjára, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma miatt – visszautasította.
- [11] 5. Az EJEB a már hivatkozott *Vékony kontra Magyarország* határozatában az Fdtv. nemzetközi szerződésbe ütközését megállapította.
- [12] A bírói kezdeményezés az EJEB határozatát olyan, a körülményekben bekövetkező változásként értékelte, amely álláspontja szerint lehetőséget teremthet az Fdtv. rendelkezéseinek ismételt alkotmányossági vizsgálatára. Ebben a körben az alábbiakra kell utalni.
- [13] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban – az Alaptörvény alapján, tehát az EJEB Egyezményre alapított döntéséhez képest eltérő viszonyítási pontra alapozottan – a vállalkozáshoz való jog kapcsán vizsgálta az Fdtv. alkotmányosságát, ezzel maga is alapjogi védelmi körben értékelte az állami beavatkozást.
- [14] Az Alkotmánybíróság a 4/2013. (II. 21.) AB határozatában már megállapította, hogy „[a]z ítélt dolog az Alkotmánybíróság relatív korlátja. Az Alkotmánybíróság számára is indokolt meghagyni annak lehetőségét, hogy a változó körülményekre tekintettel ugyanabban az alkotmányossági összefüggésben új vagy más indokot találva ismételt alkotmányossági vizsgálatot folytathasson le. Ezt maga az Abtv. is biztosítja azáltal, hogy kivételt enged az ítélt dolog szabálya alól abban az esetben, ha a körülmények – különösen a tény- és jogkérdések – alapvetően megváltoztak.” (Indokolás [17]). Ezen határozatban az Alkotmánybíróság elfogadta az EJEB – a kifogásolt jogszabályhellyel kapcsolatos ügyben hozott, a korábbi Alkotmánybírósági döntéssel egyébként ellentétes irányú – döntését a körülmények alapvető megváltozásaként, az abban foglalt szempontok olyan jogilag jelentős új körülményt jelentettek, amely szükségessé tette az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatását (Indokolás [18], [20]). Ekkor az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „[a]z EJEB ítélete deklaratív, azaz nem jelenti közvetlenül a jogkérdések megváltozását, gyakorlata azonban segítséget nyújthat az alkotmányos – Alaptörvényben és nemzetközi egyezményben rögzített – alapjogok értelmezéséhez, tartalmuk és kiterjedésük meghatározásához. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: Egyezmény) biztosított jo-

gok jelentéstartalma ugyanis az EJEB egyedi ügyekben hozott döntéseiben testesül meg, amely elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását” (Indokolás [19]).

- [15] Az EJEB ítélete nem minősül feltétlenül és automatikusan a körülmények alapvető megváltozásának, ugyanakkor amennyiben az EJEB ítélete az Alaptörvényben és az Egyezményben rögzített alapjogok értelmezését, tartalmuk és kiterjedésük meghatározását, valamely korlátozás arányosságának elbírálását újabb megvilágításba helyezi, akkor az ismételt alkotmányossági vizsgálat lefolytatása nem zárható ki.

Budapest, 2017. május 16.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/351/2017.

