

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3097/2016. (V. 24.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa bírói kezdeményezés tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a központi fűtésről és a melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Budapesti II. és III. kerületi Bíróság az előtte 20.P.23.196/2013. szám alatt folyamatban lévő ügyet felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó bíróság a központi fűtésről és a melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.1. rendelet) alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint annak kimondását kérte, hogy a sérelmezett jogszabály a folyamatban lévő perben nem alkalmazható.
- [2] Az indítványozó bíróság ismertette az előtte folyamatban lévő ügyet. Eszerint a felperesi, az alperesi, valamint a perben nem álló további lakótömb egységes fűtési közösséget alkotott oly módon, hogy a kazán és a különböző egyéb központi berendezések a felperesi épülettömbben voltak kialakítva. A fenti műszaki megoldás miatt a felperes mint szolgáltató, valamint az alperes és a további társasház mint fogyasztók között központi fűtés üzemeltetéséről szóló szerződés jött létre, amely a peres felek jogviszonyát nem teljes körűen szabályozta, a szerződéssel alapított fűtési szolgálat ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése pedig elmaradt.
- [3] A peres felek között a 2009–2012. év közötti időszakban elszámolási vita támadt, melynek eredményeként a peres felek között létrejött szerződést az alperes felmondta, a fűtési közösségből kivált és önálló fűtési rendszert alakított ki.
- [4] A felperes az alperes felmondásának jogszerűségét vitatta és az általa állított közüzemi díjhátralékon kívül a folyamatban lévő perben a kiválással kapcsolatosan okozott kár megtérítése iránti igényt is érvényesített.
- [5] A perben mindkét peres fél hivatkozott a Korm.1. rendelet egyes rendelkezéseire.
- [6] A bíróság a jogszabályi környezet tanulmányozása során hivatalból észlelte, hogy a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvényt – melynek 53. § (8) bekezdés a) pontja a Kormányt a rendelet megalkotására felhatalmazta – idő közben hatályon kívül helyezte a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Távhőtv.) 61. § (1) bekezdése.
- [7] A Távhőtv. 60. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta a törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm.2. rendelet), amely a Távhőtv. szabályaival összhangban tartalmazza a távhőszolgáltató és a fogyasztó közötti közüzemi szerződésre és a távhőszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat.
- [8] A Korm.1. rendeletet (az indítvány nyilvánvaló elírás folytán IM rendeletként jelölte meg) a mai napig semmilyen jogszabály nem helyezte hatályon kívül.

- [9] Az eljáró bíróság a folyamatban lévő per felfüggesztése mellett indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság határozatában mondja ki a Korm.1. rendelet alaptörvény-ellenességét, és annak alkalmazhatóságát a 20.P.23.196/2013. számon folyamatban lévő perben zárja ki.
- [10] A Korm.1. rendelet alkalmazhatóságának kizárását az indítványozó bíróság arra alapozta, hogy azt a folyamatban lévő perben alkalmaznia kellene, annak ellenére, hogy a formális hatályon kívül helyezés hiánya jogbizonytalanságot okoz, ezáltal alkalmazása sértené Magyarország Alaptörvénye Alapvetés fejezetének B) cikk (1) bekezdését.
- [11] A bírói kezdeményezés kitért arra, hogy noha az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság korábbi határozatai hatályukat veszítették, a bíróság az alaptörvény-ellenesség tekintetében egyetért az Alkotmánybíróság 507/B/1995. AB határozatában kifejtett azon állásponttal, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem eredményezi automatikusan a felhatalmazó rendelkezés alapján alkotott jogszabályok alkotmányellenességét és az esetleges újabb jogszabályok, valamint a felhatalmazás alapján alkotott jogszabály közötti kollíziót jogértelmezéssel, annak sikertelensége esetén pedig jogszabályalkotással kell feloldani.
- [12] A fentiek ellenére rámutatott a kezdeményező bíróság arra, hogy a folyamatban lévő ügyben nem önmagában a felhatalmazó norma hatályon kívül helyezése és újabb jogszabályok megalkotása okozza az alkotmányossági problémát.
- [13] A kezdeményező bíróság szerint a sérelmezett jogszabály egyrészt abból az okból vált utóbb Alaptörvénybe ütközővé, hogy a szabályozás sarokpontjait az 1998. évi XVIII. törvény fektette le és ehhez képest csak bizonyos részletszabályokat tartalmaz a Korm.1. rendelet. Ezen szabályozási struktúra a felhatalmazást adó jogszabály teljes hatályon kívül helyezése folytán – a kezdeményező bíróság álláspontja szerint – azt eredményezte, hogy a Korm.1. rendelet részletszabályai az adott jogviszonyra vonatkozóan a továbbiakban töredékes szabályozást jelentenek és a rendelet a peres felek jogvitájának elbírálása során a bíróság határozatának alapjául nem szolgálhat, hiszen ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatában is kifejtette, az önállóan nem alkalmazható végrehajtási rendelkezések sértenék a jogbiztonság követelményét, amely így megalkotja a sérelmezett jogszabály mint végrehajtási rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását.
- [14] A Korm.1. rendelet alkalmazása a fentiekén túlmenően abból az okból is alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezne, hogy az nem illeszkedik teljes egészében a Távhőt. rendelkezéseibe. Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a Korm.2. rendelet megalkotása ugyanis nem pusztán kollízióhoz vezetett a két végrehajtási rendelet között, hanem párhuzamos, egymásnak ellentmondó szabályozást tartalmaznak, ezért egyidejű hatályban létük – ezáltal alkalmazhatóságuk – szintén a jogbiztonság sérelmét eredményezi.
- [15] Megjegyezte ugyanakkor az indítványozó bíróság, hogy noha a fentiek miatt alkotmányjogi szempontból a Korm.1. rendeletet a jogszabályi környezet megváltoztatása folytán úgy kell tekinteni, hogy formális hatályon kívül helyezés hiányában is hatályát veszítette, a bíróság jogalkalmazóként nincs abban a helyzetben, hogy ennek a konzekvenciáit a saját eljárásában levonhassa, hanem – álláspontja szerint – annak alkalmazhatósága kérdésében az Alkotmánybíróság jogosult határozni.
- [16] Az indítványozó bíróság beadványában kitért arra, hogy a jogalkotó utóbb mindkét végrehajtási rendeletet azonos tartalommal módosította, ám ez a körülmény álláspontja szerint a fentieket nem érinti.
- [17] Mindezek miatt az eljáró bíróság a Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján a per tárgyalását felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti eljárását kezdeményezte.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozó által felhívott rendelkezése:

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

- [19] 2. Az indítványozó a központi fűtésről és a melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet egészét sérelmezte.

III.

- [20] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [21] Az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott a bírói kezdeményezésben felvetett alkotmányossági kérdésekkel, és tekintettel arra, hogy a jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének meghatározása az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített ún. jogállami klauzula az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonosan módon került deklarálásra, az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekintette a jogbiztonság követelményével kapcsolatosan korábban kialakított gyakorlatát {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [16]; 3301/2012. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [22]; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [56]; 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [105]; 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]; 3191/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [22]}.
- [22] Az indítványozó bíróság álláspontja szerint azáltal, hogy a felhatalmazást adó jogszabályt a jogalkotó hatályon kívül helyezte, az annak végrehajtásáról szóló Korm.1. rendelet alaptörvény-ellenessé vált. A bíróságnak azonban annak ellenére alkalmaznia kellene, hogy a formális hatályon kívül helyezés elmaradt, ez viszont az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését sértené. Ugyanakkor a kezdeményező bíróság beadványában hangsúlyozta, hogy egyetért az Alkotmánybíróság azon álláspontjával, miszerint önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem eredményezi automatikusan a felhatalmazó rendelkezés alapján alkotott jogszabály alkotmányellenességét. E tekintetben utalt az Alkotmánybíróság 507/B/1995. AB határozatára (ABH 1996, 527.), azonban úgy vélte, hogy a felhatalmazást adó jogszabály teljes hatályon kívül helyezése folytán a Korm.1. rendelet részletszabályai a továbbiakban töredékes szabályozást jelentenek, melyek nem szolgálhatnak alapul a folyamatban lévő per elbírálásául. A kezdeményező bíróság – utalva a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatra – álláspontja szerint azok önállóan nem alkalmazható végrehajtási rendelkezéseknek minősülnek, így azoknak az eljáró bíróság általi alkalmazása révén sérülne a jogbiztonság követelménye. Ezen túlmenően – szerinte – azért is alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezne a Korm.1. rendelet alkalmazása, mert az nem illeszkedik teljes egészében a Távhótv. szabályaihoz, és annak végrehajtási rendelkezéseire. A két, egyidejűleg hatályban lévő végrehajtási rendelet révén – a kezdeményező bíróság álláspontja szerint – nem pusztán kollízió áll fenn, hanem azok egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmaznak, ez pedig a jogbiztonság sérelmét eredményezi.
- [23] Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén állást foglalt a jogszabályi kollízió alkotmányossági vetületét illetően. A 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában kimondta, „hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175–176.]
- [24] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját megerősítve, egyben a kollízió alkotmányossági kérdését a törvényeken túl más jogforrási szintre is kiterjesztve úgy foglalt állást az indítványban is megjelölt 507/B/1995. AB határozatban, hogy azonos szintű jogszabályok közötti esetlegesen fennálló ellentmondás nem az Alkotmánybíróság által elbírálható kérdés, „mert azonos szintű jogszabályok ellentmondása a jogalkalmazó jogértelmezése által oldandó fel. [...] Két vagy több azonos hierarchiai fokozatú jogszabályi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség magában véve nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.” (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527.)
- [25] Az indítványozó mintegy a fentiekkel szemben felhívta a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatot is, melynek értelmében – szerinte az előtte folyamatban lévő ügyre is kihatóan – az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önállóan nem alkalmazható végrehajtási rendelkezések sértik a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy ezen megállapítását az adott eljárásban vizsgált jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének (alaptörvény-ellenességének) megállapítását követő, az Alkotmánybíróság által alkalmazott megsemmisítés terjedelmét illetően megfogalmazott alkotmányossági szempontként rögzítette. Ezzel támasztva alá, hogy adott helyzetben a jogállamiság, ezen belül a jogbiztonság követelményének eleget téve, nem csupán a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket, hanem további, azokkal szoros összefüggést mutató jogszabályi rendelkezéseket is meg kell semmisíteni. A jogalkotó általi hatályon kívül helyezés és az Alkotmánybíróság ál-

- tali megsemmisítés között azonban nem áll fenn analógia. Ezen alkotmánybírói döntés relevanciáját tehát tévesen értelmezte úgy az indítványozó bíróság, hogy az az előtte folyamatban lévő ügyre is kihatással bír.
- [26] Az alkalmazandó jogszabály értelmezési kötelezettségének és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja szerinti bírói kezdeményezés alaptörvényi feltételeinek összefüggéseit illetően az Alkotmánybíróság a 28/2013. (X. 9.) AB határozatában rámutatott, hogy „[a]z Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek [R] cikk (2) bekezdés], azokat a bírácoknak ítélkezési tevékenységük során tiszteletben kell tartani. A bírói függetlenség alapján a bíró maga dönti el, hogy a törvényt (jogszabályt) egyedi ügyben hogyan értelmezi és alkalmazza. Meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – jogszabályi rendezését a bírósági eljárás során jogszabály-értelmezéssel kell feloldani, mert – a bevett jogértelmezési módszerek alapján – a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kell eljárni” {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [27] Ezen túlmenően – visszautalva a 3153/2013. (VII. 24.) AB határozatra – kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a bíró csak olyan rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti, amelyet a konkrét ügyben alkalmaznia kell, amennyiben a bírósági eljárás során jogszabályi kollízió merül fel, a bíró feladata eldönteni, hogy mi az egyedi ügyben alkalmazandó jog. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett eljárásnak tehát előfeltétele, hogy a bíró megállapítsa az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket és azokat értelmezze. {28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [28] A kezdeményező bíróság által sérelmezett Korm.1. rendelet a központi fűtésről és melegvíz-szolgáltatásról szól. A rendelet 1. §-a értelmében annak hatálya a legalább két lakással vagy nem lakás céljára szolgáló helyiséggel rendelkező épület alkotórészét képező minden olyan központi hőellátó rendszerre kiterjed, amelyből az épületnek vagy azzal együtt más épületnek a hőellátása távhővezeték nélkül történik. [1. § *a)* pont]. A kezdeményező bíróság szerint jogbiztonságot sértő módon egyidejűleg alkalmazandó, Korm.2. rendelet viszont a Távhőt. végrehajtásáról szól. Az alapul szolgáló törvény 1. § (1) bekezdése kimondja, hogy hatálya kiterjed mindazon jogviszonyra, amely a távhő termelését, szolgáltatását és felhasználását érinti, ugyanakkor a (4) bekezdése negatív hatály körében rögzíti a távhőszolgáltató közbeiktatása nélküli, egyedi szerződés alapján történő hőszolgáltatást. Ehhez képest a Korm.2. rendelet alapvetően a távhőtermelőre, és a távhőszolgáltató létesítésére, valamint működtetésére vonatkozó, főként a hatósági engedélyezés szabályait tartalmazza.
- [29] Az Alkotmánybíróság – összevetve a két végrehajtási rendelet hatályára vonatkozó előírásokat – arra a megállapításra jutott, hogy nem áll fenn olyan ellentétes tartalmú, egyidejűleg alkalmazandó szabályozás, mely a jogalkalmazás során értelmezéssel ne lenne feloldható, tehát a bírói kezdeményezésben állított, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme nem valósult meg.
- [30] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította. Mivel az Alkotmánybíróság a Korm.1. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványi kérelemről külön nem döntött.

Budapest, 2016. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: III/520/2016.

