

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3211/2021. (V. 19.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Ruttikai-Marczel-Ruttikai Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Ruttikai Tamás ügyvéd) által képviselt gazdasági társaság indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a ellen terjesztette elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt 2019. június 14-én, személyesen az Alkotmánybírósághoz. A panaszbeadvány a támadott törvényi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és XIII. cikk (1) bekezdésével tartotta ellentétesnek.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszból és a mellékletként csatolt dokumentumokból az ügy előzményeiként az alábbiak voltak megállapíthatók.
- [4] 2.1. 2006. szeptember 27-én Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) megállapodást kötött egy bankkal (a továbbiakban: Befektető) építési- és üzemeltetési jog értékesítéséről és földhasználati jog alapításáról. A megállapodás – egyebek mellett – rögzítette, hogy az Önkormányzat által a Budapest, V. kerület, József nádor tér alatt létesítendő mélygarázs tárgyában kiírt pályázaton az Önkormányzat a Befektető ajánlatát fogadta el. Az érintett ingatlan közterület, az Önkormányzat forgalmképtelen vagyonába tartozik, kizárólagos tulajdonosa az Önkormányzat. A megállapodás alapján a Befektető az érintett ingatlanra építési, üzemeltetési és földhasználati jogot szerzett. Köteles volt a földterületen mélygarázst kialakítani, amelynek a tulajdonjogát – az ingatlan-nyilvántartásba önálló ingatlanként bejegyezve, a felszíni földterület mint közterület tulajdonjától elkülönülve – megszerzi, a mélygarázs használatának biztosításához pedig az Önkormányzat földterületét terhelő földhasználati jogra jogosult. A mélygarázst a Befektető saját javára, költségére és kockázatára használhatja és hasznosíthatja, illetve a mélygarázst 50 évig üzemeltetni jogosult és köteles. Ezen jogok ellenértékeként a felek 690 millió Ft-ban állapodtak meg.
- [5] 2.2. 2017. május 31-én a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Mellett Szervezett Választottbíróság az indítványozó (mint felperes) által egy parkolóház alperes ellen szerződés létrehozatala iránt indított perben ítélettel bérleti szerződést hozott létre az alperes mint bérbeadó (a továbbiakban: Bérbeadó) és az indítványozó mint bérlő között. A Bérbeadó a választottbírósági ítélet indokolása szerint a Befektető jogutódja. Az indokolás a történeti tényállást részletesen ismertetve kitér rá, hogy az indítványozó jogelődje és a Befektető már a Befektető eredményes pályázása előtt megállapodást kötöttek, amely szerint, meghatározott feltételek bekövetkezése esetén, egymással később végleges bérleti szerződést fognak kötni. Időközben mind a Befektető, mind az indítványozó jogelődje személyében jogutódlás következett be, ezért a felek többször ismét szerződést kötöttek – először „engedményezéssel vegyes tartozásátvállalási szerződés”, majd „Egységes szerkezetbe foglalt megállapodás, bérleti előszerződés” elnevezéssel –, melynek következtében bérbeadói oldalon a Bérbeadó, bérlői oldalon az indítványozó vált a jogügylet alanyává. A felek közötti végleges bérleti szerződés határidőben történő megkötése azonban elmaradt. A Bérbeadó 2016. április 27-én, személyes, tisztázó megbeszélésen közölte az indítványozóval, hogy az időmúlás és a körülményekben bekövetkezett lényeges változások miatt nem kívánja a végleges bérleti szerződést megkötöni. Ezt követően fordult keresettel a választottbírósághoz az indítványozó. A választottbíróság a keresetnek helyt adott, a Bérbeadó jogi érveit az előszerződésben vállalt szerződés

megkötésének megtagadására nem találta megalapozottnak, és ítélete rendelkező részében a felek között a végleges bérleti szerződést létrehozta, továbbá annak tartalmát – az egységes előszerződés szerinti tartalommal – megállapította. A végleges bérleti szerződés 2017. június 5-én lépett hatályba.

- [6] 2.3. Az indítványozó előadása szerint ugyan a Bérbeadó megépítette a mélygarázst, arra – tudomása szerint – az alkotmányjogi panasz benyújtásáig nem kapott jogerős használatbevételi engedélyt, és a mélygarázs önálló, a felszíni földterülettől elkülönülő ingatlan-nyilvántartási bejegyzése sem történt meg (ennek alátámasztására az indítványozó mellékelte a Budapest, V. kerület, József Nádor téri ingatlan e-hiteles tulajdoni lap- és szemle másolatát); miközben az indítványozó a végleges bérleti szerződés teljesítése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette, az aszerinti gazdasági tevékenység megkezdésére készen állt.
- [7] 2.4. Mindezeket követően a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény módosításáról szóló 2018. évi CV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 2018. december 19. napjával kiegészítette a Ktv.-t az alkotmányjogi panasszal támadott 4. § (3) bekezdéssel és 11/A. §-sal. A Ktv. új 4. § (3) bekezdése szerint: „Ha a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 18. § (5) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő szerződés alapján a tulajdonszerzésre még nem került sor, az önkormányzat a törzsvagyon részét képező tereken, parkokon és egyéb közterületeken létesített építmény tekintetében köteles zártkörű pályázatot kiírni. Zártkörű pályázat esetén érdekeltnek kell tekinteni a hatályos építésügyi hatósági engedély engedélyesét.” A 11/A. § szerint pedig: „Ha e törvény 4. § (3) bekezdése alapján lefolytatott pályázat eredményes, a koncessziós szerződés megkötésével egyidejűleg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 18. § (5) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő szerződés megszűnik.” Mivel a Bérbeadó tulajdonszerzése a mélygarázs vonatkozásában a Ktv. módosításakor még nem következett be, a Ktv. új 4. § (3) bekezdése alapján az Önkormányzat köteles arra zártkörű pályázatot kiírni. Erre az Önkormányzat képviselő-testülete a 2019. augusztus 22-én tartott rendkívüli, nyílt képviselő-testületi ülésen a 205/2019. (VIII. 22.) B-L.Ö.h. határozatával fel is hívta a polgármestert. Az alkotmányjogi panasz kiemelte, hogy amennyiben ez a zártkörű pályázat eredményes, akkor az Önkormányzat és a Befektető 2006. szeptember 27-ei megállapodása a Ktv. 11/A. §-a alapján megszűnik, és a Ktv. 23. §-a alapján a majdani koncessziós társaság lesz jogosult. A koncessziós szerződés időtartama alatt a koncessziós társaság jogosult az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgy birtoklására, használatára, hasznai szedésére; a használati jogot pedig nem idegenítheti el. A törvénymódosításra hivatkozással a Bérbeadó 2019. május 2-án, levélben tájékoztatta is az indítványozót, hogy az Önkormányzatnak zártkörű pályázatot kell kiírnia, és a nyertes ajánlattevővel létrejövő koncessziós szerződés megkötésével egyidejűleg az említett megállapodás automatikusan megszűnik, a Bérbeadó pedig elveszíti azt a jogát, hogy a mélygarázst a megállapodásban foglaltak szerint hasznosítsa. A Bérbeadó ugyan – az Önkormányzat tájékoztatására hivatkozással – említést tesz arról, hogy a koncessziós beszerzési eljárásra felhívást fog kapni, ám a Ktv. 23. §-a még abban az esetben is ki fogja zárni a bérleti szerződésben vállalt kötelezettségei teljesítését, ha ő lenne a nyertes ajánlattevő. A Bérbeadó ezért kifejezetten felhívta az indítványozót, hogy a bérleti szerződés teljesítésére előkészületeket ne folytassanak, ráfordításokat ne eszközöljenek. Az alkotmányjogi panasz szerint ezért a bérleti szerződés teljesítését a Ktv. módosítása – figyelemmel a Bérbeadó tájékoztatására is – mindenképpen ellehetetleníti.
- [8] 3. Az indítványozó kifejtette, hogy a Ktv. új 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a a hatályosulásuk folytán, közvetlenül, bírói döntés nélkül okoznak számára alapjogsérelmet. Az új törvényhelyek zártkörű pályázat kiírására kötelezik az Önkormányzatot, emiatt az Önkormányzat és a Befektető közötti megállapodás megszűnik, és emiatt kizárt lesz, hogy a Bérbeadó az indítványozónak átadhassa a mélygarázst, és a bérleti szerződésben foglaltakat kötelezettségeinek eleget tegyen. A megállapodás a bérleti szerződés előfeltétele és jogalapja, ha az a Ktv. értelmében megszűnik, a bérleti szerződés is ellehetetlenül. Ezzel a törvényhozó – az alkotmányjogi panasz szerint – már meglévő magánjogi jogviszonyba avatkozott be, az állammal szerződő magánfél (és az ő „származtatott jogosultjai”) hátrányára, anélkül, hogy ennek fejében bármilyen reparációt biztosítana.
- [9] Az indítványozó az érintettségére is ugyanezen gondolatmenettel hivatkozott. Előadta, hogy mivel az Önkormányzatnak a Ktv. támadott szabályai szerint zártkörű pályázatot kell kiírnia, az Önkormányzat és a Befektető közötti megállapodás megszűnik, és ezért ellehetetlenül a választottbíróóság által létrehozott végleges bérleti szerződés teljesítése is. A mélygarázs üzemeltetésére ezért az indítványozónak nem lesz lehetősége. Megemlítette azt is, hogy mivel a Bérbeadó a Ktv. 4. § (3) bekezdése alapján érdekeltnek kell tekinteni a zártkörű

- pályázatnál, ezért elsősorban nem a Bérbeadó az, aki a törvényt módosítás miatt hátrányt szenved, hanem az indítványozó maga. Érintettsége alátámasztására az indítványozó a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra is hivatkozott.
- [10] A Ktv. támadott 4. § (3) bekezdését és 11/A. §-át az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és XIII. cikk (1) bekezdésével tartotta ellentétesnek.
- [11] 3.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés körében az indítványozó arra hivatkozott, hogy a törvényhozó a korábban hatályos jogszabályi környezetben – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 18. § (5) bekezdésére történő hivatkozásból kitűnően még 2011. december 31. előtt – megkötött szerződés alapján létrejött jogviszonyba avatkozott be, az Önkormányzattal szerződő magánfél hátrányára, megszüntetve a Befektető tulajdonszerzési lehetőségét, és ezen keresztül kiürésítve a bérleti szerződést. Ez az indítványozótól elvonta a bérleti szerződéssel megszerzett jogait, elszámolás előírása nélkül.
- [12] Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy bár a Mód. tv. rendelkezései úgy vannak megfogalmazva, mintha azok személyi hatálya általános lenne, ténylegesen csak egy igen szűk címzetti kört érinthetnek, és az indítványozónak nincs is tudomása arról, hogy az övéen kívül más jogviszonyt érintene a módosítás.
- [13] Megemlíti az indítványozó azt is, hogy az Nvtv. 18. § (5) bekezdése a 19. § a) pontja értelmében sarkalatosnak minősül, ezért a Ktv. támadott szabályai sarkalatos rendelkezéseket „rontanak le”.
- [14] 3.2. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében garantált vállalkozáshoz való joga sérelmét is állította, mert a Ktv. támadott szabályai miatt a bérleti szerződésből fakadó gazdasági jogokat a felek nem gyakorolhatják, kötelezettségeiket nem teljesíthetik. Ez a szerződési szabadságot is sérti – akár az M) cikk (1)–(2) bekezdésén, akár a XII. cikk (1) bekezdésén keresztül.
- [15] Az indítványozó elismeri, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – amint ezt az Alkotmánybíróság pl. a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban is kimondta – a hosszan fennálló szerződéses jogviszonyokat a törvényhozó megváltoztathatja. A Ktv. támadott rendelkezései azonban „az osztott tulajdon létrehozására irányuló szerződéseket megszüntetik, anélkül, hogy bármely társadalmi méretű, lényeges körülményváltozás fennállna, a szerződések nagy tömege lenne érintett”.
- [16] Emellett a vállalkozáshoz való jog amiatt is sérül, mert a Ktv. támadott szabályai új, zártkörű pályázat kiírását teszik kötelezővé, nem véve tudomást a jelen ügyben az Önkormányzat által már 2005-ben kiírt, eredményes pályázatról, az azon alapuló megállapodásról, és a megállapodásra alapított bérleti szerződésről. Így a Ktv. módosításának az a következménye, hogy az indítványozó a bérleti szerződés szerint őt megillető üzemeltetési jogot nem gyakorolhatja, vállalkozási tevékenységét nem folytathatja, mert ez a jog a majdani koncessziós társaságot fogja megilletni.
- [17] 3.3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog az alkotmányjogi panasz szerint azáltal sérült, hogy egyrészt az indítványozó a „tulajdonába, vagyonába tartozó jogosultságok közül a [bérleti szerződéssel] megszerzett jogait, különösen a Mélygarázs üzemeltetésére vonatkozó jogát kiürésítették”, másrészt pedig a Ktv. módosítása ellehetlenítette az érintett földterületen az osztott tulajdon létrehozását, így tulajdonszerzésre vonatkozó jogos várományt törölt el – amelynek jogosságát egyébként a z Nvtv. 18. § (5) bekezdése is igazolja.
- [18] Az indítványozó érvelése szerint a Ktv. módosítása az Önkormányzat és a Befektető közötti megállapodás teljesíthetőségét lehetetlenítette el, márpedig azzal a bérleti szerződéssel „egységet képez”; mert a Befektető már azzal pályázott az Önkormányzatnál, hogy a mélygarázs üzemeltetési tevékenységét majd bérleti szerződéssel az indítványozó fogja megvalósítani. Ez a huzamosabb időre létesített vagyoni jog az alkotmányjogi panasz szerint a tulajdonhoz való jog védelme alatt áll, úgy is, mint rendszeres jövedelemszerzést biztosító tevékenység [40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 286–287].
- [19] 3.4. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésén keresztül a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai sérelmét is állította, külön is említve az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkének, az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének, az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. Cikkének sérelmét, és idézve az Európai Unió Bírósága több ítéletét.

- [20] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy küldje meg a Kormány álláspontját az indítványban foglaltakról, a Ktv. módosításának szükségességéről és körülményeiről, valamint az ügyre vonatkozó hatályos jogszabályi környezetről.
- [21] 5. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönten kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [22] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be panaszát. Ennek egyebek között azért van jelentősége, mert ez a panasz közvetlenül jogszabály ellen irányul, egyéni érdekelttség és érintettség állítása mellett.
- [23] 6. A formai feltételek teljesítése körében azt kellett megvizsgálni, hogy az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett-e (Abtv. 30. §), illetve, hogy a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételei teljesülnek-e.
- [24] 6.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Ktv. támadott 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a 2018. december 19-én lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2019. június 14-én nyújtotta be, a törvényi határidőn belül.
- [25] 6.2. Az indítványozó az Alkotmányjogi panaszban az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelően megjelölte a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapítja az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [a Ktv. 2018. december 19-étől hatályos 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; és f) a kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [26] 7. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Q) cikk (3) bekezdésén keresztül a támadott törvényhelyek nemzetközi szerződésbe ütközését is állította. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján ezt az eljárást azonban csak az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa, illetve az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során az eljáró bíró kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem tartozik ezen, az Abtv. által meghatározott személyi körbe, így a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére nem jogosult.
- [27] 8. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja a befogadhatóság törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [28] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Alkotmánybíróság emlékeztet: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme. Mindenekelőtt ebben

- különbözik az alkotmányjogi panasz eljárás az absztrakt utólagos normakontrolltól, amely – egyéni jogvédelmi funkció nélkül is – jövőbeli, esetleges vagy egyébként az indítványozót közvetlenül nem feltétlenül érintő elvont alkotmányossági probléma, alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszköze lehet {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]; 3394/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [14]} Az érintettség indítványozó általi igazolása az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó alkotmánybíróági eljárásban kulcsfontosságú, ugyanis „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia.” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]; 3394/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [15]}
- [29] Ezek alapján – a támadott törvényhelyek tartalmát és az alkotmányjogi panaszban az érintettég alátámasztásaként előadottakat összevetve – az érintettségről a jelen ügyben az Alkotmánybíróság a következő megállapításokat teszi.
- [30] 8.1. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét arra hivatkozással állította, hogy a támadott szabályokkal a jogalkotó a korábban hatályos jogszabályi környezetben megkötött, fennálló jogviszonyokba avatkozott be, a konkrét esetben megszüntetve a Befektető tulajdonszerzési lehetőségét az érintett földterületen, és ezen keresztül kiüresítve a Befektető és az indítványozó közötti bérleti szerződést is. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában ugyan nem Alaptörvényben biztosított jog, a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt azonban kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {3164/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [41]; 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}. Ennek megfelelően jelen ügyben is hivatkozhatott az indítványozó a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére a visszaható hatályú jogalkotás összefüggésében.
- [31] A Ktv. támadott rendelkezéseiből azonban egyértelműen kitűnik, hogy azok címzettjei olyan, a Mód. tv. hatálybalépésekor potenciálisan tulajdonszerzői helyzetben lévő, valamely önkormányzattal szerződéses viszonyban álló felek, akik – még az Nvtv. hatálybalépése előtt megkötött szerződés alapján – osztott tulajdont szerezhettek volna egy önkormányzati törzsvagynon létesített építményen. Rájuk nézve mondják ki a Ktv. új szabályai, hogy ha még nem került sor a tulajdonszerzésre, akkor az önkormányzat köteles zártkörű pályázatot kiírni, és ha az eredményes, akkor a koncessziós szerződés megkötésekor a tulajdonszerzésre irányuló korábbi szerződés megszűnik. Annak érdekében, hogy a korábban szerződő felet ne érje jogsérelem, a Ktv. 4. § (3) bekezdése azt is előírja, hogy a zártkörű pályázat esetén a hatályos építésügyi hatósági engedély engedélyesét érdekeltnek kell tekinteni.
- [32] A konkrét ügyben azonban ilyen, osztott tulajdon létesítésére irányuló szerződéssel, és építésügyi hatósági engedéllyel az indítványozó nem rendelkezett, csak a Befektető, illetve annak jogutódja. Amint azt az alkotmányjogi panasz is tartalmazza, a támadott törvényhelyek direkt módon a Befektető jogviszonyát (tulajdonszerzési lehetőségét) érintik, a jelen ügyben ő tekinthető a szabályok közvetlen címzettjének, az indítványozóra pedig csak Bérbeadóval fennálló bérleti szerződésén keresztül, közvetetten hat ki a törvénymódosítás. (A Befektető, illetve a jogutódja pedig nem terjesztett elő alkotmányjogi panaszt e szabályok ellen.) Az indítványozó érintettsége ezen indítványi elem tekintetében ezért nem felel meg az Alkotmánybíróság által az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja alapján megkövetelt közvetlen érintettség kritériumának.
- [33] 8.2. Ugyanezen okból nem tesz eleget a közvetlen érintettség mint befogadhatósági feltétel követelményének az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogra alapított panasz-elem, valamint az indítványozó szerződési szabadságra való hivatkozása sem. Ezek kapcsán az alkotmányjogi panasz az osztott tulajdon létrehozásának megghiúsulását kifogásolta, ennek a jogosultja azonban – a fent írtak szerint –

a Befektető lehetett volna, az indítványozó által gyakorolni szándékozott üzemeltetési jog pedig csak közvetetten, a bérleti szerződésen keresztül kapcsolódik a Befektető várt, de meg nem valósult tulajdonosi pozíciójához. Közvetlen érintettséget ezért az indítványozó ezen indítványi elemek tekintetében sem tudott igazolni.

- [34] 9. Az Abtv. 29. §-a az érdemi vizsgálat 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. Ezen alternatív jellegű feltételek – melyek közül a most vizsgált, Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében csak az utóbbi fordulat merülhet fel – meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [35] 9.1. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jog sérelmét az indítványozó amiatt is állította, mert a Ktv. támadott szabályai azáltal, hogy új, zártkörű pályázat kiírását teszik kötelezővé, a konkrét ügyben nem vesznek tudomást az Önkormányzat által korábban már kiírt, eredményes pályázatról, az azon alapuló, az Önkormányzat és a Befektető által kötött megállapodásról, és az arra alapított bérleti szerződésről. Így végeredményében az indítványozó sem tudja a bérleti szerződésben foglaltak szerint gyakorolni az üzemeltetési jogot, abban a formában nem gyakorolhatja a szándékolt vállalkozási tevékenységet.
- [36] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog értelmezéséről kialakult gyakorlattal rendelkezik. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [144]}
- [37] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának meghatározása során arra is rámutatott, hogy „»[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}. [...] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [28]–[29]; 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [144]}
- [38] Az Alkotmánybíróság a hosszú távra szóló szerződésekkel kapcsolatban több határozatában emlékeztetett arra is, hogy: „Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be.” {3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [34]} Ezen kívül, legutóbb – a tulajdonhoz való jog értelmezése körében, de a jelen indítványozói felvetés szempontjából is releváns módon – az 5/2021. (II. 9.) AB határozat rögzítette azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}.

Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}.” (Indokolás [19])

- [39] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Ktv. támadott szabályai a vállalkozóvá válás lehetőségét nem szüntetik meg, és új feltételeket is csak azokra nézve határoznak meg, akik a Mód. tv. hatálybalépésekor még nem szereztek tulajdont, de már rendelkeztek hatályos építésügyi hatósági engedéllyel. Önmagában az, hogy egy ilyen hosszú távra szóló, 2006-ig visszanyúló szerződéses jogviszony – amelyben ráadásul az indítványozó üzemeltetési joggyakorlása többek között a másik fél tulajdonszerzésének feltételétől is függ – fennállta alatt a jogszabályi környezet nem maradt változatlan, az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.
- [40] 9.2. Végezetül az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítványozónak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos azon felvetése sem, amely szerint a támadott rendelkezések személyre szabottan csak az ő jogviszonyát érintenék. A Ktv. új 4. § (3) bekezdése és 11/A. §-a általánosan kötelező, a bennük – objektív tulajdonságaik alapján – körülírt potenciális címzettekre egyaránt vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak; tehát normatívák, nem egy címzetre vonatkozó és nem egyedi rendelkezéseket foglalnak magukban {legutóbb hasonlóan: 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [125]}.
- [41] Az indítványozó azon állítása pedig, hogy a Ktv. támadott szabályai az Nvtv. sarkalatos rendelkezéseit rontanák le, amiatt nem tekinthető helytállónak, mert a Ktv. 31. §-a értelmében a Ktv. – eredményes pályázat esetén az Nvtv. 18. § (5) bekezdése szerinti szerződés megszűnéséről rendelkező – 11/A. §-a is sarkalatosnak minősül.
- [42] 10. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt, figyelemmel az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában, valamint 29. §-ában foglaltakra, visszautasította, az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés a) és c) pontja alapján.

Budapest, 2021. május 4.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1023/2019.

