

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Szabó Marcel és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését –, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A dr. Baffia Gergely Gábor és dr. Szomolai Csaba jogtanácsosok által képviselt Magyar Nemzeti Bank (1054 Budapest, Szabadság tér 9; a továbbiakban: MNB) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35.676/2017/10. számú és a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítéletei ellen, kérte a fenti ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó hivatalból eljárást folytatott le egy befektetési társaság működésének ellenőrzésére. A vizsgálat alapján az indítványozó visszavonta a társaság engedélyét, kezdeményezte felszámolását, és célvizsgálatot indított a társaság megválasztott igazgatósági tagjával szemben. Ennek eredményeképpen az igazgatósági tagot felügyeleti bíróság megfizetésére kötelezték a befektetési vállalkozás igazgatósági, valamint irányítási jogkörrel rendelkező vezető testülete tagjának felelősségére vonatkozó jogszabályi előírások súlyos megsértése miatt.
- [3] A bíróságot kirovó határozat fejrésze szerint „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján az alábbi határozatot hozom.”, záró részében foglaltak alapján pedig „A határozatot az MNB-nek az MNB tv. [a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a továbbiakban: MNB tv.] 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés *l*) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.” A határozatot „Dr. Windisch László alelnök” írta alá és látta el alelnöki pecséttel.
- [4] A befektetési vállalkozás igazgatósági tagja – amellet, hogy érdemben vitatta a határozat megállapításait – a kiadmányozás állítólagos visszásságaira hivatkozva kérte annak hatályon kívül helyezését.
- [5] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozással, hogy a konkrét ügyben nem a kiadmányozási jogkör gyakorlására való hivatkozással, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntésének kiadására került sor az aláírással, hanem a PST hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozott határozatot.

- [6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és elsődlegesen a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.
- [7] A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét az indokolás kisebb korrekciójával hatályában fenntartotta, és az indítványozót új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [8] A Kúria indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A Kúria kifejtette továbbá, hogy „[a] Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.] egyértelmű szabályozására tekintettel [...] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.”
- [9] 2. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági ítéletek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, C) cikk (1) bekezdésében, R) cikk (2) bekezdésében és 28. cikkében foglaltakat, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz, valamint ugyanezen cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjogait, valamint érdemben ellehetetlenítették az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében foglalt feladata teljesítését, amely sérti sarkalatos törvény garantálta függetlenségét és feladatkörét.
- [10] Az indítványozó álláspontja röviden összefoglalva az, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjog gyakorlatilag csak akkor biztosított, ha a peres eljárás során a bíróság a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkének figyelembevételével azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi. Amennyiben a bíróság saját maga által deklaráltan az Alaptörvény 28. cikkének mellőzésével jár el, azaz a jogszabályokat nem céljuknak megfelelően, a közjó érdekében alkalmazza, sérül a jogállamiság követelménye, a hatalommegosztás elve és a tisztességes bírósági eljárás, valamint a jogorvoslat nem biztosított, amely egyben alapjogi sérelmet is eredményez.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság ítéletével jogot alkotott, miután az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának értelmezésekor figyelmen kívül hagyta a jogalkotó szándékát, valamint további konkrét jogszabályi rendelkezéseket. A döntés következményeként a PST – a döntés jellegétől és jelentőségétől függetlenül – maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni, ez pedig ellehetetleníti az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladata jogállamiság követelményeinek megfelelő teljesítését. A bírósági döntések további, nem kívánt következménye a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom sérelme, miután a döntések alapot adnak a 2014. február 25. napjától kezdődően ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességének megkérdőjelezésére. A Kúria továbbá hasonló tényállás mellett, több ügyben eltérően döntött, ez sérti a jogbiztonságot és az ítélezési gyakorlat egységességének a követelményét.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[13] 2. Az MNB tv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„13. § (11) A Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés *k)* és *l)* pontjában meghatározott döntések – ide nem értve a külön törvényben meghatározott szanálást elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatot – tekintetében, egyes döntések vonatkozásában vagy teljeskörűen, a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízatással rendelkező személyre ruházhatja át.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben foglalt feltételeinek megfelel-e.
- [15] A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2018. február 27-én vette át, panasa március 9-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt 60 napos határidőn belül érkezett az elsőfokú bírósághoz. A panasz megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó előírást (Abtv. 27. §), az eljárás megindításának indokait és a jogsérelem lényegét, a vizsgálendő bírói ítéleteket, illetve az Alaptörvény sérülni vélt előírásait is. Az indítványozó a vélt alaptörvény-ellenesség indokait is előterjesztette, és megfelel a határozottság követelményének a kérelem a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog mint alapjog vonatkozásában. Az alkotmányjogi panasz kifejezett kérelmet tartalmaz az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre. Az Abtv. 27. § szerinti érintettség megállapítható: az indítványozó a per alperese, aki jogorvoslati jogait kimerítette. Az Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.
- [16] Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján általában nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyújthassa be alkotmányjogi panaszát, mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismertelt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.
- [17] Az alkotmányjogi panasz azonban ezen túlmenően – az alábbiakban részletezettek szerint – csak részben felel meg a törvényi feltételeknek.
- [18] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. Nem szabályoz továbbá az indítványozó számára biztosított alapjogot az R) cikk (2) bekezdése és a 28. cikk sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ezek vonatkozásában nem vizsgálta.
- [19] Az Alkotmánybíróság végezetül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellőzi, és ezzel megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését. Így a panasz eleget tesz az Abtv. 29. §-ában írt követelményeknek is.
- [20] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint eljárva a panasz befogadása mellett döntött.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának a Kúria ítéletében foglalt azon értelmezése, amely az MNB határozatának hatályon kívül helyezésére vezetett, sérti-e az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [23] Az alkotmányos jelentőségű probléma lényege abban áll, hogy a Kúriának a Ket. levezetett, a kiadmányozás fogalmára vonatkozó értelmezése és az érintett fogalommal megjelölni kívánt jogszabályi cél ellentétben állnak egymással. Míg a Kúria szerint a kiadmányozás lényegében a döntés aláírásával szinonim fogalom, addig a jogalkotó az MNB tv. vonatkozó 13. §-t módosító, egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrendszert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. §-ához azt az indokolást fűzte, hogy „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.”
- [24] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is [3/2015. (II. 2.) AB határozat (a továbbiakban Abh1.), Indokolás [18]]. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett (lásd Abh1.) azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e.
- [25] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie. A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvénybeli kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját.
- [26] Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.
- [27] Az Alkotmánybíróság a később számos határozatában megerősített, és hatályos, következetes gyakorlatának megfelelő, 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, hogy „a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás «méltánytalan» vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«” (ABH 1998, 95.) {legutóbb megerősítette a 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [41]}. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: „elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogselelemre nézve” {lásd 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [17]; vö. 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [28] A jelen ügyben eljáró bíróság az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés célját egy törvény, a Ket. egyértelműnek vélt szabályozására hivatkozva hagyta figyelmen kívül. Ezzel Alaptörvényben rögzített kötelezettségének nem tett eleget, így a meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben kapcsolta össze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és az önkényes jogalkalmazás tilalmát. Elvi éllel kimondta: „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való

jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével (Indokolás [23]).” Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Az Abh2. alapjául szolgáló esetben a bíróság *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági jogsérelem szintjére (Indokolás [29]). Tehát a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az Alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) {lásd 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}. Jelen esetben a bírósági jogértelmezés a rá vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, emiatt *contra constitutionem* vált önkényessé, és így az érintett felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét is okozta.

- [29] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire, egyrészt az Abh1.-gyel bevezetett alapjogi érintettség, valamint a jelen határozatban kimunkált, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára.
- [30] Az Alkotmánybíróság kiemeli azt is, hogy pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.
- [31] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében. A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is mást jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti. A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület (jelen esetben a PST) gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban (jelen esetben ügyrendben) a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt. Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását.
- [32] 2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a rendelkező részben foglaltak szerint a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességét állapította meg, és azt az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdései alapján megsemmisítette.
- [33] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria által hozott ítélet megsemmisítésére az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme következtében került sor. A testület az alapügyekben hozott bírósági ítéletek tartalmát egyebekben nem vizsgálta, s így döntése nem jelent állásfoglalást abban a kérdésben, hogy a vizsgálat tárgyát képező peres ügyben hozott jogerős ítélet egyebekben helyes volt-e.

- [34] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az ügy nemzetgazdasági jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] Támogatom a határozat rendelkező részének megsemmisítő döntését, de az indokoláshoz egy korrekciót és egy kiegészítést tartok szükségesnek.
- [36] 1. Nem tudom elfogadni a befogadás indokolásának azt a megfogalmazását, mely az indítványozó állami szerv „nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére tekintettel” fordulattal leszűkítve deklarálja az állami szervek alkotmányjogi panaszhoz való jogát, és csak közvetve ismeri el a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogukat, melyet a magánfelek alkotmányosan védett alapjogi igényeként deklarál (Indokolás III. rész, [14] és köv.). A bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, és az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét, sőt, mint más hatalmi ághoz tartozó szervezet épp hogy hátrányban lehet a bírói hatalom fennhatósága alá kerülve. Így az alkotmánybírói testületnek alapvető feladata, hogy bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében az állami szervek peres félként részvétele esetén is.
- [37] 2. Hiányosnak tartom továbbá a határozat indokolását a megsemmisített kúriai ítélet egy fontos indoka megválaszolásában. A döntés többségi indokolása ugyanis csak úgy szól, hogy „A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvényi kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját” (Indokolás IV rész 1. pont, [22] és köv.) Ez az indokolás azonban nem foghat helyt a Kúria indokolásával szemben, mely azon nyugodott, hogy „[a] Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel a Kúria nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására” (a kúriai ítélet indokolásának [33] bekezdése). A határozat indokolása erre nem ad választ, pedig a megsemmisítő döntés épp ezért minősíti alaptörvény-ellenesnek a kúriai ítéletet. Ki kell tehát egészíteni a határozat indokolását annak megválaszolásával, hogy megteheti-e egy bíróság, hogy a vonatkozó jogi rendelkezések egyértelműségének deklarálásával a jogértelmezés szükségességére utaljon, és ezzel a megalapozással mellőzze a jogszabály célja fényében való jogértelmezés kötelezettségét? Ennek tisztázása annál is fontosabb, mert a hetedik alaptörvény-kiegészítés 2019. január 1-jétől a jogszabály célja fényében történő kötelező értelmezést az adott jogi rendelkezés törvényi indokolásába foglalt normatív iránymutatások figyelembe vételéhez köti.
- [38] Látni kell, hogy a jogi rendelkezések az életviszonyok színességéhez képest és a peres ügyekben releváns tények sokirányú összefonódásának lehetőségei révén mindig csak absztraktnak tudnak irányt mutatni a konkrét ügy eldöntéséhez. Még ha az egyes bírósági eljárásban a vonatkozó rendelkezések teljesen egyértelműnek is

tűnnek, ez csak azért van, mert a kialakult értelmezési sablonok és magától értetődővé vált értelmezési irányok szubjektíve már evidensnek mutatják a bíró számára az alkalmazandó jogi rendelkezések egyértelműségét. Ennek ellenére a bíró hallgatólagosan mindig végez értelmezést minden egyes jogi rendelkezés esetében. Mint ahogy a jelen esetben is, a kúriai bírók, mielőtt leszögezték volna az értelmezést kizárását az egyértelműség alapján, az indoklásuk [31] bekezdésében rögzítették, hogy a kiadmányozás és a hatáskör elkülönítését egy bevett dogmatikai elv fényében értelmezve tették meg. Aztán leszögezték a [33] bekezdésben, hogy ez nem értelmezés.

[39] Az Alkotmánybíróságnak tehát álláspontom szerint rögzíteni kellett volna elvi éllel, hogy a bíró az eljárásában mindig szükségképpen végez jogértelmezést is – még ha ez nem mindig tudatos is számára –, és ezért az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési parancsát ezzel az indokkal nem zárhatja ki, és ezért kellett megsemmisíteni a Kúria támadott ítéletét.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[40] 1. Teljes mértékben egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, tekintettel arra, hogy az a bírói döntés, amely rögzíti, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezését (jelen esetben a 28. cikkét) bármely okból (jelen esetben a Ket. rendelkezéseire figyelemmel) nem tartja alkalmazhatónak, automatikusan kilép abból az értelmezési keretből, melyet maga az Alaptörvény biztosít a bíró számára, ekként pedig a bírói döntés kétséget kizáróan alaptörvény-ellenessé válik. Megjegyzem, hogy a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvényhez kapcsolódó jogalkotói indoklás alapján az is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Kúria téves, a jogalkotó szándékával ellentétes értelmet tulajdonított a kiadmányozás fogalmának. Az indoklás szerint ugyanis „[a] Javaslat a rugalmasabb döntéshozatal érdekében rendezzi a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban PST) döntései kiadmányozásának a kérdését, és lehetőséget biztosít arra, hogy egyes hatósági döntések meghozatalának és a döntést megtestesítő okiratnak az aláírása delegálható legyen a PST eljárás során az MNB egyes vezetőire.”

[41] 2. Miközben helyeslem azt, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság elfogadta az MNB indítványozói jogosultságát, az indítványozói jogosultság elismerését álláspontom szerint általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában is rögzítenie kellett volna a határozatnak. Az Abtv. vonatkozó rendelkezése [27. §, de ezzel teljesen egyezően a 26. § (1) bekezdése is] értelmében alkotmányjogi panasz benyújtására az „egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” jogosult. Az indítványozói jogosultság vizsgálatánál ekként elegendő annak vizsgálata, hogy az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) az egyedi ügyben érintett-e. Egy olyan peres eljárásban, melyben az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) félként szerepel, az érintettség kétséget kizáróan, minden további feltételtől függetlenül megállapítható. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki az indítványozók köréből automatikusan, minden további szempont értékelésétől függetlenül az állami szerveket, ekként azt az Alkotmánybíróság sem teheti meg.

[42] 3. Az indítványozói jogosultság elismerésétől független ugyanakkor az a kérdés, hogy az adott konkrét, egyedi ügyekben az indítványozók „Alaptörvényben biztosított joguk” sérelmére hivatkoznak-e. Az indítványozói jogosultság vizsgálata során azt kell megítélnünk, hogy valamely személy vagy szerv(ezet) általában jogosult-e alkotmányjogi panasz benyújtására. Ezzel szemben annak vizsgálata, hogy az adott ügyben az indítványozók „Alaptörvényben biztosított joguk” sérelmét állítják-e, már annak vizsgálatát teszi szükségessé, hogy az indítványozó az adott konkrét esetben, az adott konkrét alaptörvényi rendelkezések tekintetében jogosult-e az alkotmányjogi panasz benyújtására. Álláspontom szerint az állami szervek tekintetében például az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában, saját eljárásukkal összefüggésben erre minden esetben nemleges, a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában viszont minden esetben igenlő választ kell adnunk, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak ekkor a bírósági eljárás és a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja kérdésében kell döntenie.

- [43] Ennek megfelelően az MNB indítványozói jogosultságának elismerésével a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben teljes mértékben egyetértek, azonban a többségi határozattól eltérő, az indítványozói jogosultságot más megközelítésben vizsgáló indokolás alapján.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A többségi határozat rendelkező részével és indokolásával egyetértek. Szükségesnek tartottam volna azonban, hogy az indokolásban az Alkotmánybíróság elvi élel jelentse ki, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Ennek oka a következő.
- [45] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alaptörvény nem tartalmaz tehát sem alanyi sem tárgyi korlátozást. Az Abtv. 27. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a bíróság döntése „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát” sértse. Az Abtv. tehát nem az indítványozó „alapjogáról”, még kevésbé „emberi jogáról” rendelkezik. Alaptörvényben biztosított joga minden jogi személynek, illetve közjogi jogalanynak lehet, feltéve, hogy nem olyan jogról van szó, amely kizárólag embert illet meg. Jó néhány ilyen alapjog, így különösen a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében írtak megilletik az állami intézményeket is.
- [46] A közigazgatási per és a kártérítési (polgári) per lényege az, hogy abban az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Ha az Alkotmánybíróság az egyik féltől megtagadja az alkotmányos védelmet arra hivatkozva, hogy a per előtt (a perre okot adva) közhatalmat gyakorolt, akkor ezzel a hatalommegosztást tagadja.
- [47] Végül az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti feladatának ellátását (az Alaptörvény védelmét) is korlátozza, ha a közigazgatási perben esetleg elkövetett alaptörvény-sértések egy részének vizsgálatáról önként, az Alaptörvényből nem következően lemond pusztán azért, mert azt a bíróság az állami intézmény alperessel szemben okozza. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok ugyan kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni, de a jogszabályokat nem tehetik félre. A legjóhiszeműbb értelmezés mellett is előfordulhat, hogy az ítélet nem áll összhangban az Alaptörvénnyel. Ezt pedig csak az Alkotmánybíróság orvosolhatja. Az Alaptörvény érvényre juttatásának kötelezettsége tehát megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság az állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhassa.

Budapest, 2018. december 11.

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

- [48] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [49] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [50] 1. Az adott ügyben hangsúlyosan merül fel a közhatalmi jogkört gyakorló állami szerveknek az Abtv. 27. §-án alapuló indítványozói jogosultsága. Ezzel összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom lényegesnek.
- [51] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése előtt következetesen érvényesítette, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére” [23/2009. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis azon az elvi megfontoláson alapult, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].
- [52] Az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” című részében elismeri az alapvető jogokat. Azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – az állam elsőrendű kötelezettségének tartja [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény e része – az alapvető jogok szabályozásán keresztül – az egyének és az állam viszonyát határozza meg. Lényegesnek tartom kiemelni ezért, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok rendeltetése – a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói határozatoknak megfelelően –, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az egyének és a közösségek jogainak védelmére.
- [53] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított értelmezését a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban pontosította, és megállapította: „A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek.” (Indokolás [21]) Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis a polgári perben „a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog” (Indokolás [21]).
- [54] Az Alkotmánybíróságnak a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatával egyet értettem, ugyanakkor az ahhoz fűzött párhuzamos indokolásomban fontosnak tartottam kiemelni azt is: a „modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosultságcsoportok a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is.” Erre tekintettel a konkrét ügyben – amelyben az indítványozó egy magánjogi jogvitában érdekelt állami tulajdonban álló kórház volt – az alapjogi jogalanyiség feltételeit kizárólag azért láttam megállapíthatónak, mert az indítványozó (i) nem közhatalmi hatáskörben járt el, és (ii) az abszolút karakterű tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét vetette fel.
- [55] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt években – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban foglalt szempontok alapján – azon alapult: amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről-esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is.
- [56] Az Alkotmánybíróság e szempontoknak megfelelően döntött a 3167/2018. (V. 16.) AB végzésben. Ennek indokolásában rámutatott, hogy „az indítványozó Magyar Nemzeti Bank az Alaptörvényben nevesített állami szerv, amely sarkalatos törvényben meghatározottak szerint felelőse a monetáris politikának, ugyanakkor feladatai közé tartozik a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete is [Alaptörvény 41. cikk (1)–(2) bekezdése]. Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (Indokolás [14]–[15]).

- [57] A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott ügyben közhatalmi szerepkörben megjelenő indítványozónak nincs indítványozói jogosultsága. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság indokolatlanul tért el az elmúlt években kialakított gyakorlatától.
- [58] 2. Az ügy érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság döntését arra alapította, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezik a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.”
- [59] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig elválasztotta egymástól az Alaptörvény 28. cikkét és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését]. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint ugyanis az Alaptörvény 28. cikkéből nem fakad alkotmányos alanyi jog (sem alapjog, sem Alaptörvényben biztosított jog), mert a rendelkezés egyedüli címzettjei a bíróságok {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7]; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [60] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért a támadott bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálat az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás nem alapozta meg, vagyis nem lehetett alkotmányjogi panaszt alapítani arra, ha az eljáró bíróságok nem az Alaptörvény 28. cikkében megjelölt értelmezési módszereket alkalmazták. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az alkotmányossági felülvizsgálatnak szigorú korlátai vannak.
- [61] A felülvizsgálat korlátait mindenekelőtt az jelöli ki, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*) {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}. A többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 6. §-ából is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”. A hatalommegosztás elvéből fakadó korlátok mellett az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a értelmében kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, mert az alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ezért nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontján (Abtv. 27. §-án) alapuló hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [62] A fentiekből következően a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés kizárólag akkor támadható alkotmányjogi panasszal, ha az valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezet {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}. Ilyen alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) érintettség nélkül az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre a bírói jogértelmezés felülvizsgálatára.
- [63] Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatát – figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatára is [különösen: *Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] – annyiban pontosította, hogy elismerte: vannak olyan helyzetek, amikor egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. „A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jobbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [64] Az adott esetben az Alkotmánybíróság nem azt állapította meg, hogy az eljáró bíróságok túlléptek a jogértelmezés keretein, és ezáltal *contra legem* jogalkalmazási hibát vétettek. Hanem azt, hogy a jogértelmezés keretein belül nem a megfelelő értelmezési módszert alkalmazták, és az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat figyelmen kívül hagyták.

- [65] A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem állapítható meg egy bírói döntés alaptörvény-ellenessége önmagában annak vizsgálatával, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályokat megtartották-e. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [66] 3. A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai döntés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [67] A Kúria ítéletét magam is alaptörvény-ellenesnek, ezért megsemmisítendőnek tartom, a határozattal azonban ebben a rendelkező részi formában nem értek egyet.
- [68] 1. Az alkotmányjogi panasz az időelőtti indítványozására tekintettel visszautasítása, befogadás esetén pedig az indítványozói jogosultság hiánya folytán elutasítása lett volna indokolt.
- [69] A jelen ügy vizsgálata során is kifejezett álláspontom szerint a panasz vissza-, illetőleg elutasításának mindazonáltal nem kellett volna akadályt képeznie ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójára tekintettel [Alaptörvény 24. Cikk (1) bekezdés, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, a továbbiakban: Abtv. 2. §] hivatalból folytassa eljárását és hozzon az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján határozati formában további rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a befogadási eljárásban észlelte a bírói döntés súlyos alaptörvény-ellenességét, valamint az MNB tv. rendelkezései és indokolása között felmerülő ellentmondást, a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség lehetőségét. A testület azonban az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával ellentétben a bírósági ügyben eljáró állami szerv indítványozói jogosultságának elismerésével, az alkotmányjogi panasz alapján folytatta le vizsgálatát és hozta meg az alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisítő határozatát.
- [70] 2. A Kúria ítéletének megsemmisítésével tehát eltérő jogi alapon, hivatalból való eljárás kifejezésre juttatásával értenék egyet. Ehhez az alapvető indokot az szolgáltatja, hogy a bírói döntés törvényértelmezési kérést alaptörvényi szintre emelve, az alkalmazandó jogszabályt önkényesen megállapított feltételek meghatározásával alaptörvény-ellenesen értelmezte, ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikke alkalmazására irányuló érvelés megadását az indítványozói kérelem ellenére megtagadta.
- [71] A bírói döntés súlyos alkotmány-ellenességének lényegét abban látom, hogy a Kúriának az érdemi vizsgálatot nélkülöző, az MNB-nek mint különleges alkotmányos jogállású állami szervnek a belső szervezeti eljárásába kellő jogalap nélkül beavatkozó és önkényesen feltételeket szabó, közjogi érvénytelenség jellegű döntése – a jogalkotói mulasztástól függetlenül – önmagában is alaptörvényt sértő. (Megjegyzem, hogy a Kúriának ezen önkényes jogértelmezésének követése a nemzetgazdaság számára is indokolatlan pénzügyi stabilitási kockázatot eredményezhetne.) Az ítélet egyaránt sérti az Alaptörvénynek a jogalkotói cél figyelembevételére kötelezettségét megfogalmazó 28. cikkét és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog azon részjogosultságát, amely megköveteli a pártatlanság látszatát is.
- [72] Kétségtelen ugyanakkor, hogy az MNB törvény 13. § (11) bekezdésének nem egyértelmű megfogalmazása, illetőleg a jogalkotói céllal való egybevetésének ellentmondásossága mint törvényalkotói mulasztás hozzájárulhatott és elősegíthette a jelen ügyben keletkezett bírói döntés meghozatalát. Indokolt lenne ezért az MNB tv. 13. § (11) bekezdése az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrend-

szert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. §-hoz fűzött törvényi indokolásnak megfelelő módosítása.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [73] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és indokolásával az alábbi okok miatt:
- [74] 1.1. Előjáróban utalni kell arra, hogy az Abtv. 27. §-ában foglaltakat az eddigiekben a testület kivétel nélkül úgy értelmezte, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárásokban nem vizsgálódik. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése kifejezetten ki is mondja, hogy „[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben.” A megsemmisített kúriai ítélet értelmében pedig a bírósági eljárás még folyamatban van.
- [75] 1.2.1. Úgy gondolom, hogy az Alaptörvény egészéből és a „Szabadság és felelősség” című rész I. cikkéből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága.
- [76] Az Alaptörvény nemzeti létünk, (jog)történeti hagyományaink és jövőbeli törekvéseink mellett – hasonlóan minden, az európai kultúrkörben fogant alkotmányhoz – rögzíti az állami működés legfontosabb sarokpontjait. Így rögzít bizonyos működési elveket, szervezeti, hatásköri kérdéseket, valamint rendezi az alkotmányos szervek egymáshoz való viszonyát. Ezen túlmenően meghatározza az államnak a polgáraihoz, pontosabban a személyekhez való viszonyát is. Ezt a viszonyt a személyektől elidegeníthetetlen jogok, valamint azok a kötelezettségek jellemzik, amelyek teljesítése a politikai közösség védelme és fennmaradása szempontjából elengedhetetlenek. Az Alaptörvényben elismert egyéni és közösségi alapjogok egyben az állami cselekvés határait is kijelölik.
- [77] E két fontos tartalom – a személyek és az állam viszonya, valamint az állam működése és felépítése – egyértelműen tükröződik az Alaptörvény szerkezetében is: a „Szabadság és felelősség” című rész rögzíti az alapjogokat és a személyeket terhelő kötelezettségeket, majd ezt követően és attól teljesen elkülönülten kerülnek megfogalmazásra az állami működés legfontosabb kérdései. Ki kell emelni azt is, hogy az alkotmányozó előbbre valónak tekintette az állam-személy viszony rögzítését az állami működésnél. A szerkesztés ezen módja egyfajta személy-központúságra utal, amelynek jelentősége van az Alaptörvény emberképének megrajzolásakor.
- [78] Mindazonáltal tény, hogy a „Szabadság és felelősség” című rész teljesen elkülönül az államra és az alkotmányos (állami) szervekre vonatkozó szabályrendtől, azaz „Az állam” című fejezettől. Rendszertanilag mindebből az a következtetés adódik, hogy alapjogokat és kötelezettségeket az alkotmányozó a személyek részére ismer el, illetve ír elő, az állam szervei pedig nem alapjogokkal és kötelezettségekkel, hanem „Az állam” című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak.
- [79] 1.2.2. Mindezek után célszerű közelebbről megvizsgálni az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének mindent megelőző, mondhatni tételcikkelyét.
- [80] Az I. cikk (1) bekezdése az „EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai” tiszteletben tartásáról szól, amelyek védelme az „állam elsőrendű kötelezettsége”. A kijelentő módban megfogalmazott mondat tartalma – a szavak általánosan elfogadott (nyelvtani) jelentése szerint – az, hogy a személyek között a legfontosabb az „EMBER”, akinek sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai vannak. E jogok kötelezettje pedig az állam és az állami szervek. Az alapvető jogok tehát az egyén (alapjogi jogosult) szabadságának védelmére hivatottak az állami beavatkozással szemben. Rendeltetésük az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat. Az állam ugyanakkor jellemzően nem önmaga, hanem szervei útján cselekszik. Az állam szervei tehát szintén az alapjogi jogviszony kötelezetti oldalán állnak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében.

- [81] Az I. cikk (2) bekezdése – szemben más európai alkotmányokkal – az alapjogok egyéni jellege mellett elismeri az ember közösségi alapjogait is. Az I. cikk (3) bekezdése pedig az alapjogok korlátozhatóságának tesztjét rögzíti.
- [82] Az I. cikk (4) bekezdése tehát ebben a tartalom- és szöveggörnyezetben értelmezendő.
- [83] Az I. cikk (4) bekezdése az alapjogi jogosultak körét az embereken kívül – olyan jogok tekintetében, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak és lényegében az Alkotmánybíróság Alkotmányhoz fűzött gyakorlatára tekintettel – kiterjeszti a törvény alapján létrehozott jogalanyokra is. Értelmezésem szerint – és figyelemmel a különvéleményem 1.2.1. pontjában (Indokolás [75]–[78]) foglaltakra – ezek csak az államtól elkülönülő jogalanyok lehetnek.
- [84] A kifejtettekből következőleg az államnak önmagával szemben nem keletkezhet alapjogi igénye, ugyanis „az állam nem rendelkezik – nem is rendelkezhet – alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege az embereknek (szűkebb körben a jogi személyeknek) biztosított, az államhatalommal szembeni autonómia, lényegében a szabadság olyan köre, amelybe az állam nem léphet be és egyúttal garantálja, hogy más se léphessen be. Az alapjog tehát másokkal, vagy az állammal szemben tételezhető” {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]}. Jogosulti oldalon mindezekből következően csak az államtól elkülönült jogalanyok állhatnak (alapjogi jogalanyosság).
- [85] Az alapjogi jogviszony lényege – figyelemmel a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat fent idézett megállapítására is és nem tekintve most a közvetlen horizontális hatály kérdéskörét – az, hogy az alapjogi jogosult az alapjogi kötelezett bármely, az alapvető jogok gyakorlásába történő beavatkozása (korlátozást jelentő normatív vagy egyedi döntései, cselekményei) esetében közvetlenül az Alaptörvény által garantált jogok sérelmére hivatkozással jogvédelmet kérhet. E jogok tehát a kötelezettel szemben kikényszeríthetők. (Minden alapjog annyit ér, amennyi abból valamely bírói fórum előtt kikényszeríthető.)
- [86] 1.2.3. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ennek az alapjogi igénynek az érvényre juttatását szolgálja: az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetében az alkalmazott jogszabályok és – szemben a korábbi Alkotmánnyal – immár a bírói döntések alkotmányossági kontrollját is biztosítja (Abtv. 26–27. §). Az alkotmányjogi panasz tehát – szervezet esetében is – az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze. Következésképpen nem vehető igénybe az állam vagy szervei által.
- [87] Véleményem szerint az alapjogok tartalmuk és érvényesülésük tekintetében különböznek az alanyi jogoktól. Ezért nincs ellentmondás abban, hogy az államot vagy szerveit is megilletik az anyagi és eljárási jogszabályokban biztosított jogosultságok. Mindebből csak az következik, hogy az alkotmányjogi panasz – mint speciális, kifejezetten és kizárólagosan az alapjogok védelmére szolgáló speciális jogorvoslat – az állam és az állami szervek számára nem áll rendelkezésre. A kifejtettekből következőleg az Alkotmánybíróság a *fair* bírósági eljáráshoz való jog tartalmi elemeinek érvényesülését az állami szervek viszonylatában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjában rögzített avagy jelenleg ismert más hatásköreiben nem vizsgálhatja.
- [88] 2. A gyakorlat sokáig következetes volt a fentiek érvényesítésében, vagyis alkotmányjogi panasz eljárásban nem látott lehetőséget az állami szervek indítványozói jogosultságának megállapítására.
- [89] Először a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat (indítványozó: Honvéd Kórház, amelynek a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és az irányítója, a per tárgya: kártérítés megfizetése) tett különbséget „az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől” (Indokolás [23]).
- [90] A fordulat lényege úgy ragadható meg, hogy abban az esetben, ha az állam, állami szerv, állami alapítású, tulajdonú szervezet nem közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vesz részt az alapul fekvő jogviszonyban – mellérendelt jogalanyként és nem közhatalmi jogkörében jár el –, megillesheti az alkotmányjogi panasz által biztosított alkotmányos védelem.
- [91] Ezt követően az Alkotmánybíróság számos ügyben megállapította állami szervek és önkormányzatok alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó indítványozói jogosultságát. Ezeknek a döntéseknek az elvi lényege szerint az állami és önkormányzati szervek, intézmények Alkotmánybíróság előtti eljárásbeli legitimitációját a magánjogi tárgyú alapper adta.

- [92] 2.1. A jogviszony természetén alapuló *distinctio* megtételét követően sem változott az értelmezés a közhatalmat gyakorló állami szervek és önkormányzatok indítványozói jogosultságának megítélés tekintetében. Amikor az Alkotmánybíróság kifejezetten azt állapította meg, hogy az indítványozó közhatalmi funkcióit gyakorolva járt el az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben, az indítványozói jogosultságot továbbra sem ismerte el egyetlen esetben sem. [Lásd pl.: 3055/2018. (II. 20.) AB végzés, 3067/2018. (II. 26.) AB végzés, 3117/2018. (IV. 9.) AB végzés, 3177/2018. (V. 22.) AB végzés, 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés.]
- [93] Külön ki kell térni a 3167/2018. (V. 16.) AB végzésre, amely ügyben az indítványozó jelen ügyhöz hasonlóan szintén az MNB volt, az alapügy tárgya pedig pénzügyi tranzakciós illeték áthárítása. Az Alkotmánybíróság az indítványt az alábbi indokolással utasította vissza: „Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (Indokolás [15]).
- [94] 3. Végül nem lehet elmenni a hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdésköre mellett. A két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorolása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető.
- [95] Véleményem szerint a hatáskör címzettje egyben a hatáskör gyakorlója is: a *delegatus non potest delegare* elv – jogszabályi feloldás nélkül – a hatóságon belül is érvényesülést kíván. (Az esetleges jogsértés következménye a semmisség-érvénytelenség összefüggésében természetesen túri a vitát.) Mindazonáltal a hatáskör-delegálás nem „csereszabatos” fogalom a kiadmányozási jogkör delegálásának fogalmkörével. Ezért úgy ítélem meg, hogy a jelen alkotmánybírói – és kúriai – döntéseknek a törvényalkotó elejét vehette volna azzal, ha az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében nem csupán a kiadmányozási jogkör, hanem a hatáskör delegálhatóságáról is rendelkezik.

Budapest, 2018. december 11.

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

- [96] A különvélemény 1.1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [97] Nem értek egyet azzal a megközelítéssel, ami a többségi határozatban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének védelmi köre kapcsán megjelenik; mivel a Kúria ítéletét megsemmisítő döntés ezen megközelítésen alapul, azt nem tudom támogatni.
- [98] A korábbi, hasonló ügyekben következetesen képviselt azon álláspontomat továbbra is fenntartom, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog kizárólag *processzuális* kérdésekre vonatkozik. A bíróságok érdemi jogértelmezése nem minősül *processzuális* kérdésnek (még egy esetleges *contra legem* jogértelmezés sem), ezért egy ezt sérelmező indítványozói érvelés nem alapozhatja meg – még az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás esetén sem – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapítását és egy bírói döntés ezen alapuló megsemmisítését. A jelen ügyben

az Alkotmánybíróság döntése azon alapul, hogy a bíróság(ok) egy kizárólag szakjogi tartalmú, nem eljárási természetű kérdésben helytelenül foglaltak állást; ez pedig véleményem szerint nem egyeztethető össze a fent kifejtett állásponttal.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, álláspontom szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az alábbi okok miatt.
- [100] 1. Az indítvány elsőként azt a kérdést veti fel, hogy az MNB-nek mint közhatalmat gyakorló szervezetnek van-e jogosultsága alkotmányjogi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz abban az esetben, ha hatósági jogkörben meghozott döntését bíróság megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi. Álláspontom szerint e kérdésre a válasz nemleges.
- [101] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Ez a rendelkezés nem az alkotmányjogi panasz lehetséges alanyát, hanem a vizsgálat terjedelmét határozza meg, nem következik belőle a közhatalmi szervek indítványozási jogosultsága, csupán annyi, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy a bírói döntés az Alaptörvénnyel ellentétes-e. Az Abtv. 27. §-a szövegszerűen rögzíti, hogy alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérült.
- [102] Erre tekintettel a befogadhatóság vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga, azaz az Alaptörvényben biztosított jognak minősül-e egy törvényben rögzített, az Alaptörvényre közvetetten visszavezethető hatáskör gyakorlása.
- [103] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kizárólag az ember jogait ismeri el és teszi azok védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé. A rendszertani értelmezésből egyértelműen következik, hogy ehhez képest az I. cikk (4) bekezdése – amely a „törvény által létrehozott jogalanyoknak” is biztosít alapjogokat kiegészítő, kiegészítő jellegű. Szimbolikus továbbá, hogy az ember jogait az Alaptörvény „tiszteltben tartja” (azaz nem az Alaptörvény adományozza, csak elismeri), ezzel szemben a törvény által létrehozott jogalanyok számára jogokat „biztosít” (azaz e szervezetek számára a jogokat az Alaptörvény teremti meg). A kiegészítést (azaz az ember jogainak más jogalanyokra való kiterjesztését) elsődlegesen az indokolta, hogy az alapjogokkal eredendően rendelkező emberek olyan személycsoportokat is létrehozhatnak – saját céljaik elérése érdekében – amelyek a polgári jog számára az egyénektől függetlenül rendelkeznek jogalanyisággal. E szervezetek pedig ugyanúgy rendelkezhetnek tulajdonnal, folytathatnak vállalkozást, igényt tarthatnak a tisztességes eljárásra mint az emberek, ezért indokolt – ebben a körben – az alapjogok alanyi oldalának kiterjesztése és e szervezetek alapjogi jogalanyisággal való felruházása. Így az alapjogi jogviszony jogosulti oldalán jelenhetnek meg pl. a vallási közösségek és a civil szervezetek. Törvény által létrehozott jogalanyként alapjogok jogosultjai lehetnek köztestületek is.
- [104] A „szerv” és a „szervezet” fogalma nem szinonima. Eredetileg az „alulról kezdeményezett” szervezetekre vonatkozik a kiterjesztés, amelyhez képest továbblépés, hogy nemcsak az emberek, hanem az állam által törvényben létrehozott jogalanyok egyes jogviszonyokban alapjogi jogalanyisággal is rendelkeznek. Az Alaptörvényben létrehozott közhatalmi szervek bevonása az alapjogi jogviszonyok jogosultjaink körébe a szövegszerű értelmezés próbáját sem állja ki: e szerveket (mint például a Magyar Nemzeti Bankot) nem törvény, hanem az Alaptörvény hozta létre.
- [105] A közhatalmi szervek alapjogi jogalanyiséga a kötelezetti oldalról is vitatható lenne. Mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is ren-

delkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam „önmagával szembeni védelmét” eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.

- [106] Mindezekkel ellentétesen a többségi határozat csupán „az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségével” igazolja az indítvány befogadhatóságát. A tartalmi alkotmányossági vizsgálatnál valóban fontos szempont a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos jogállása és feladatköre, az indítvány befogadhatósága azonban olyan eljárási kérdés, amelyben az indítványozó fontosságának nincs relevanciája.
- [107] 2. A tartalmi vizsgálat során a többségi határozat arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvény 28. cikkének figyelmen kívül hagyása (azaz, hogy a bíróság nem vette figyelembe a jogszabály célját) a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmét eredményezheti. Álláspontom szerint az Alaptörvény arab és római 28. (XXVIII.) cikkeinek a kapcsolata kevésbé közvetett. Egyrészt önmagában az, hogy a bíróság más célt tulajdonít a jogszabálynak, mint az Alkotmánybíróság, vagy hogy a döntésének meghozatalakor más értelmezési módokat a teleologikus értelmezés elé helyezett, nem jelenti az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét, és végképp nem jelenti azt, hogy ezáltal a bírói döntés a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmét valósította meg. Másrészt pedig e vizsgálat során az ágazati törvény célját kellene az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia: ezt a többségi határozat meg is teszi, ezzel azonban az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott funkcióján és feladatkörén kívülre kerül.
- [108] Tartalmát tekintve osztom a többségi határozat kiadmányozás rendjével összefüggő álláspontját. Ugyanakkor ennek az álláspontnak alkotmányjogi panasz hatáskörben történő érvényre juttatását hatásköri aktivizmusnak tekintem, ami az Alaptörvény szövegszerű értelmezésével nem igazolható.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [109] Nem értek egyet a határozattal.
- [110] Saját ügyrendje kötelezi az Alkotmánybíróságot. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése rögzíti: „Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.” Az Ügyrend e rendelkezése értelmében alkotmányjogi panasz benyújtásának nem volt helye, miután a konkrét ügyben a Kúria új eljárás lefolytatására kötelezte az MNB-t (és helybenhagyta a közigazgatási bíróság ítéletét, mely hatályon kívül helyezte az MNB határozatát). Az Ügyrend kógens szabálya nem enged eltérést: a Kúria által elrendelt új eljárás befejezése előtt az ügy érdemét érintően az Alkotmánybíróság nem foglalhatott volna állást. Határozatában az Alkotmánybíróság ennek ellenére magyarázni igyekszik az ügyrendi szabály mellőzését; e magyarázat azonban, ha egyáltalán a kimentés lehetséges volna, akkor sem fogadható el meggyőzőnek. Az Alkotmánybíróság azt állítja, hogy azért nem várja be az új eljárás befejezését, mert „A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.” Egy prejudikáció, mely ráadásul ellenkezik az MNB tv. 13. §-ával. Az lenne alaptörvény-ellenes, ha a Kúria ítéletének megfelelően nem a kiadmányozó, hanem a hatáskör MNB tv. szerinti címzettje járna el?
- [111] Hatáskörét illetően az Abtv. szabályai kötelezik az Alkotmánybíróságot. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha az ügy érdemében hozott döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az alapvető jogok eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Mivel egy közigazgatási hatóságnak

alapvető joga nincs, az Abtv. 27. §-a alapján nem élhet alkotmányjogi panasszal a közigazgatási határozatát hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra kötelező bírói döntéssel szemben.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/557/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 215. számában.

• • •