

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/909/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

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

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

### Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő útján (dr. László András Dániel ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (a továbbiakban: Nmftv.) 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 3. § (1)–(3) és (5) bekezdése, a 2012. május 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (1) bekezdése és (2) bekezdés *a)–c)* pontja, a 2012. május 1-je és 2012. június 26-a, valamint 2012. június 27-e és 2020. december 31-e között hatályos 7. § (2) bekezdés *d)* pontja, a 2013. április 1-je és 2013. szeptember 28-a között, valamint 2013. szeptember 29-e és 2020. december 31-e között hatályos 10. §-a, továbbá a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról szóló 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet (a

továbbiakban: Vhr.) 2013. április 1-je és 2020. december 31-e között hatályos 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét, és azok alkalmazását visszamenőleges hatállyal zárja ki.

- [2] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján kérte továbbá a Kúria Pfv.VI.20.837/2022/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és a Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.928/2021/6/I. számú, valamint a Fővárosi Törvényszék 28.P.21.005/2020/15. számú ítéletére kiterjedő megsemmisítését.
- [3] 1.1. A megelőző bírósági eljárásban megállapított tényállás szerint az indítványozó gazdasági társaság alapításától – 2005. április 10-től – mobil parkolási szolgáltatást nyújtott. Ennek keretében mobil telefonos rendszeren keresztül tette lehetővé a parkolási díj megfizetését, elszámolását. Az indítványozó ügyfelei a parkolási szolgáltatást nyújtó magyarországi önkormányzatok voltak, illetve az ezen önkormányzatok területén parkolni kívánó felhasználók. Az indítványozó 2011-től kezdődően GPS-alapú, valamint okostelefon applikáción keresztül történő alkalmazást kínált.
- [4] Az Országgyűlés 2011. december 23-i ülésnapján elfogadta az Nmftv.-t, amely – egyebek mellett – kimondta, hogy a nemzeti mobil fizetési rendszer működtetése az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége, amelyet a nemzeti mobil fizetési szervezet koncessziós szerződés megkötése nélkül végez. E törvény végrehajtására kiadott Vhr. 2. § (1) bekezdése a Nemzeti Mobilfizetési Zrt.-t (a továbbiakban: NMF Zrt.) jelölte ki nemzeti mobil fizetési szervezatként. Mindezen jogszabályi rendelkezések folytán mobil parkolási szolgáltatásokat csak az NMF Zrt. által működtetett nemzeti mobil fizetési rendszer útján lehetett nyújtani. A parkolási keretrendszert az NMF Zrt. üzemelteti, az egyes ügyfelek felé a szolgáltatást a mobil parkolást szolgáltató társaságok értékesítik. A jellemzően mobiltelefon vagy banki szolgáltatókkal szemben a saját ügyfélkörrel, kommunikációs csatornával nem rendelkező indítványozó versenyhátrányba került, és kiszorult a parkolási szolgáltatások területéről.
- [5] Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett Magyarországgal szemben, amelynek eredményeként az Európai Unió Bírósága 2018. november 7-én kihirdetett C-171/17. számú ítéletében megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikk (2) bekezdés *d*) pontjából és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 56. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel az Nmftv. és a Vhr. által szabályozott nemzeti mobil fizetési rendszert vezetett be és tartott fenn.
- [6] Az indítványozó keresetében előadta, hogy az Nmftv. és a Vhr. megalkotásakor jelentős piaci részesedése volt a mobilparkolási területen, egyedi műszaki megoldásokat vezetett be, külföldi terjeszkedést tervezett. Állítása szerint az alperes jogalkotási magatartása sértette az uniós jogot, és ezzel neki kárt okozott. Ezért elsődleges keresetében kérte a bíróságtól, hogy kötelezze az alperest 2.216.007.422

forint és kamatai, másodlagosan 2.053.408.774 forint és kamatai, harmadlagosan 545.105.000 forint és kamatai megfizetésére. Kártérítési igényét a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 339. §-ára alapította.

- [7] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [8] A Kúria Pfv.VI.20.837/2022/9. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy a jelen ügyben – figyelemmel az EUB C-46/93. és C-48/93. számú ügyben meghozott ítéletére (ún. Brasserie-teszt) – azt kellett vizsgálni: történt-e uniós alanyi jogsértés, a jogsértés kellően súlyos volt-e, és a jogsértés, valamint az érvényesített kár között fennáll-e közvetlen összefüggés. A Kúria utalt arra, hogy a jogerős ítélet az uniós jog megsértése és a keresetben érvényesített kár közötti közvetlen okozati összefüggés hiányán alapul, ezért nem mellőzhető a C-171/17. számú ítéletben meghatározott uniós jogsértés értelmezése. Ezzel összefüggésben a Kúria rámutatott, hogy az EUB gyakorlata szerint az olyan nemzeti szabályozás (Nmftv. és Vhr.), amely valamely gazdasági tevékenység gyakorlását egyetlen köz- vagy magánjogi gazdasági szereplő javára szóló kizárólagossági rendszernek rendeli alá, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül. E korlátozás akkor igazolható, ha közérdeken alapuló nyomós oknak felel meg, alkalmas a közérdekre irányuló kitűzött cél megvalósításának biztosítására és nem lépi túl az annak megvalósításához szükséges mértéket. A Kúria hangsúlyozta, hogy az EUB nem azért marasztalta el Magyarországot, mert nemzeti mobil fizetési rendszer tekintetében monopóliumot alakított ki, hanem mert a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozását aránytalannak minősítette, mivel léteztek az Nmftv.-ből és a Vhr.-ből eredő intézkedéseknél kevésbé kényszerítő, a szolgáltatásnyújtás szabadságát kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kitűzött célok elérését.
- [9] Az EUB gyakorlatára figyelemmel a Kúria kiemelte, hogy ha a magyar jogalkotó eleve az egyes közszolgáltatások egységes elektronikus értékesítéséről szóló 2020. évi CXLV. törvény szerinti nyilvános koncessziós pályázatot írt volna elő a szolgáltató kiválasztására, nem ütközött volna az unió jogába. Egy nyilvános pályázat eredményéről azonban nem mondható ki, hogy annak nyertese mindenképpen az indítványozó lett volna, így az a körülmény, hogy az indítványozó elvesztette a magyarországi szolgáltatásának lehetőségét, nincs közvetlen okozati összefüggésben a C- 171/17. számú ítéletben megállapított jogsértéssel. Az a körülmény, hogy az Nmftv. megalkotása előtt az indítványozó ténylegesen monopolhelyzetben volt a releváns piacon, nem elegendő annak az ítéleti következtetésnek a levonásához, hogy egy koncessziós pályázat nyertese is bizonyosan ő lett volna, hiszen az állami monopóliumba vonáskor azonnal volt olyan más piaci szereplő, aki az indítványozónál szélesebb körű szolgáltatás nyújtására is képes volt.

- [10] A Kúria az indítványozó azon érveire tekintettel, hogy az okozati összefüggés bizonyítása nem őt terhelte, kiemelte: az EUB C-224/01. számú (Köbler-ügy) ítéletének 58. bekezdése kimondta, hogy „[a] közvetlenül a közösségi jog által [...] biztosított kártérítéshez való jog létezésétől függően a felelősségre vonatkozó nemzeti jog keretein belül kell az államnak az okozott károk következményeit orvosolnia, azzal a feltétellel, hogy a kártérítési felelősség nemzeti jogszabályokban szabályozott feltételei nem lehetnek szigorúbbak mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak, valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tegyék a kártérítés megszerzését.” Ehhez mérten a Kúria rámutatott, hogy a nemzeti jog, a jelen perben még alkalmazandó régi Ptk. 339. § (1) bekezdése az indítványozó bizonyítási érdekébe utalja, nemcsak a jogellenes magatartás és a kár, de a kettő közötti okozati összefüggés bizonyítását is, hiszen az indítványozó érdekében áll, hogy a kártérítési felelősség ezen feltételeinek fennállását a bíróság valószínűleg fogadja el. A Kúria utalt arra, hogy a C-171/17. számú ítélet alapján a jogsértés ténye, ezáltal a jogellenes magatartás megállapítása megtörtént, sem az első-, sem a másodfokú bíróság ezzel ellentétes megállapítást nem tett. Az indítványozó állította, hogy kár érte, ennek bizonyítása őt terhelte. A bizonyítási teher megfordítása csak abban az esetben lett volna indokolt, ha a károsodáshoz vezető folyamat meghatározásához szükséges információval kizárólag az alperes rendelkezett volna. Ilyen információ-aszimmetrikus helyzet azonban a peres felek viszonyában nem mutatkozott, hiszen az indítványozónak tőkeerős szakvállalkozóként, saját állítása szerint is a – sérelmezett alperesi magatartást megelőző időben – legnagyobb piaci szereplőként mindazon releváns információkkal rendelkeznie kell, amelyekkel az alperes bír. Az indítványozó bizonyítási feladata volt, hogy egy az unió jogának is megfelelő rendszer kialakítása mellett kizárólag ő lehetett a koncessziós pályázat nyertese.
- [11] A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmében foglaltakra tekintettel kiemelte azt is, hogy a magyar jog alapján fennálló kártérítési felelősség kérdésében követett ítélkezési gyakorlat szerint: a jogalkotói tevékenység kifejtésével vagy annak elmulasztásával megvalósított alaptörvénysértést kimondó alkotmánybírósági határozat önmagában még nem alapozza meg a jogalkotóval szembeni kártérítési igényt. Ez csak a jogalkotói magatartás jogellenességének megállapítására alkalmas. Ezen túl a kárigény elbírálásához szükséges a kártérítés egyéb feltételei fennállásának vizsgálata is. (BH 2019.106.) Vagyis ez esetben is vizsgálandó a jogellenes magatartás és az érvényesített kár közötti okozati összefüggés fennállása.
- [12] A Kúria a kifejtettek alapján hangsúlyozta, hogy az okozati összefüggés fennállása a jelen ügyben nem állapítható meg, ezért megállapította: a kártérítési felelősség konjunktív feltételeinek bizonyítása hiányában az indítványozó kártérítésre irányuló keresete alaptalan. Erre tekintettel a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

- [13] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Nmftv. és a Vhr. támadott rendelkezései, továbbá a Kúria Pfv.VI.20.837/2022/9. számú ítélete sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [14] Az indítványozó álláspontja szerint az Nmftv. és a Vhr. azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét képező jogbiztonságot, mert valójában „egyedi esetre szabott, jogszabályi formába öltöztetett döntés, diszfunkcionális jogalkotás”.
- [15] Az indítványozó érvelése szerint az Nmftv. és a Vhr. alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdése vonatkozásában azért állapítható meg, mert a jogalkotó elvonta ügyfélkörét, és aránytalanul beavatkozott – a goodwilljét, ismertségét, ügyfélkörét és szerződésállományát, valamint számítástechnikai megoldásait, szakmai ismereteit és *know how*-ját magában foglaló, összességében tulajdoni védelem alá tartozó javakon fennálló – tulajdonába.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria támadott ítélete azért sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, mert olyan feltétel bizonyítását várta el, amely „fogalmilag kizárt”. A Kúria ugyanis nem csak annak bizonyítását írta elő, hogy azonos tényállás esetén az indítványozó kára a jogsértés hiányában nem következett volna be, hanem azt is, hogy semmilyen tetszőleges más tényállás mellett nem következett volna be a kár. Az indítványozó következtetése szerint ezzel lényegében a bíróság kizárta a kártérítés érvényesítését minden esetben. Az indítványozó a szerinte bizonyíthatatlan kártérítési feltételek következtében ellehetetlenült igényérvényesítésére tekintettel állította az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló bírósághoz fordulás jogának a sérelmét is.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [18] 2.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy a határidőben érkezett indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek eleget tesz.
- [19] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben utal következetes gyakorlatára, amely szerint „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. Tekintettel arra, hogy az

indítványozó a jelen ügyben nem ebben az összefüggésben állította a jogbiztonság sérelmét, ezért a panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.

- [21] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [22] Az Alkotmánybíróság már előjáróban hangsúlyozza, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem terjed ki jelen ügyben sem arra, hogy a felmerült törvényértelmezési kérdéseket hogyan kellett volna a bíróságoknak megítélniük.
- [23] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk és XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmén keresztül az eljáró bíróságok jogértelmezését támadta. A Kúria ugyanakkor döntésében egyértelművé tette, hogy a konkrét ügyben nem állnak fenn a kárfelelősség feltételei, mert sem az uniós jogi normák alapján, sem a régi Ptk. deliktuális felelősségi szabályai alapján megkívánt törvényi feltételek nem teljesültek. A Kúria döntésében kiemelte azt is, hogy a következetes kúriai gyakorlat alapján – amelyet ítéletében részletesen bemutatott –, a jogalkotással okozott kár megtérítésére irányuló kereseti kérelem esetén is a felperest terheli a kártérítési felelősség feltételeinek bizonyítása. A konkrét ügyben ugyanakkor az indítványozó az érvényesített kár és a jogellenes magatartás közötti okozati összefüggést nem bizonyította, ezért keresete megalapozatlan.
- [24] A támadott kúriai döntésnek az indítványozó által kifogásolt értelmezési hibái a régi Ptk. kártérítési felelősségének olyan szabályait érintik, amelyek törvényértelmezési, illetve a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó szakjogi kérdéseknek minősülnek. E jogértelmezési kérdések alkotmányossági felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [25] Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdésének sérelmét nem csak a Kúria jogértelmezésével összefüggésben, hanem arra tekintettel is állította, hogy álláspontja szerint a jogalkotó az Nmftv. és a Vhr. megalkotásával aránytalanul

beavatkozott az alkotmányosan védett tulajdonába, és ezzel kárt okozott. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra utal.

- [26] A Kúria egyértelművé tette döntésében, hogy a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti igény nem kizárt, az a polgári jog kártérítési (deliktuális felelősségi) szabályai szerint érvényesíthető. Az Alkotmánybíróság e törvényi feltételek állított alaptörvény-ellenességét ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikkével összefüggésben nem vizsgálja, mert következetes gyakorlata szerint „[a] kötelmi igényből eredő kártérítéshez való jog, illetve kártérítési kötelezettség nem része az alkotmányos tulajdon fogalmának. A tulajdonhoz való jog alkotmányos szintű védelméből nem lehet levezetni a tulajdon polgári jogi sérelmének kártérítési értékgaranciáját, a polgári jogi kártérítés nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája és alkotmányosan nem is kell, hogy az legyen. A kártérítés feltételeinek, esettípusainak, általános és különös alakzatainak, formáinak és mértékének meghatározása a törvényhozó szabadságába tartozik, és önmagában nem alkotmányossági kérdés. A kárviselés kockázatának differenciált polgári jogi kezelését nem lehet az Alaptörvényre visszavezetni.” {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [27] A fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszban foglaltak nem vetik fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és ezzel összefüggésben sem az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, sem az Abtv. 27. §-ára alapított részében nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [28] 3. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. §-ában, 27. §-ában és 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. április 23.

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Haszonicsné Dr. Ádám Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.*  
alkotmánybíró