

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/2184/2024.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Patyi András és dr. Salamon László alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.V.39.017/2024/7. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó Építési és Közlekedési Minisztérium (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján (Dr. Fehér Zsolt kamarai jogtanácsos) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 30. § (5) bekezdése szerinti eljárásban.
- [2] Az indítványozó által kifogásolt, megtámadott döntés a következő.
- [3] A Kúria 2024. május 2-án meghozott Knk.V.39.017/2024/7. számú végzésével a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 5/2024. számú határozatát helybenhagyta.
- [4] Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt ügy a következő.
- [5] 1.1. Az LMP – Magyarország Zöld Pártja (a továbbiakban: érdekelt) 2024. január 5-én a következő, országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtotta be hitelesítés céljából az NVB-hez: *„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvénynek a kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályokat megállapító 42. alcímét?”*
- [6] Az NVB 2024. február 1-én meghozott 5/2024. számú határozatával az országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy az érdekelt által korábban benyújtott azonos tartalmú kérdés hitelesítését a 68/2023. NVB határozattal megtagadta, de a felülvizsgálati kérelem folytán eljárt

Kúria, a Knk.VII.39.092/2023/4. számú végzésével hitelesítette a kérdést. Az NVB a kúriai végzésben kifejtetteket irányadónak tekintette és megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.

- [7] 1.2. Az NVB határozatával szemben az indítványozó, illetve két további kérelmező terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet.
- [8] Az indítványozó kifejtette, hogy a kérdéssel érintett, a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) 42. alcímének 193. §-ában foglalt kiemelt beruházások megvalósításához szükséges pénzügyi forrásokat a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény (a továbbiakban: Költségvetési tv.) 1. számú mellékletének XI., XLV. és LI. fejezetei biztosítják. Ha a kérdés hitelesítése esetén érvényes és eredményes népszavazásra kerülne sor, akkor az Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie a Méptv. 42. alcímét, amelyből okszerűen következik a Költségvetési tv. módosításának szükségessége is a költségvetés kiadási és bevételi egyensúlyának fenntartása érdekében. Ekként a népszavazásra javasolt kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe ütközik.
- [9] A II. rendű kérelmező szintén a hitelesítés megtagadását kérte. Kifejtette, hogy az NVB nem tett eleget tényállástisztázási kötelezettségének. Álláspontja szerint a Méptv. 42. alcímének hatályon kívül helyezése maga után vonná azon jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezését is, amelyek a kiemelt beruházások határidőben történő befejezését biztosítják. Mindebből akár a beruházások megművelése, illetve a támogatások visszafizetésének kötelezettsége is következhet, ekként sérül a tulajdonhoz, illetve a szabad vállalkozáshoz való jog is. Hivatkozott arra is, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt jogalkotói és választópolgári egyértelműség követelményének.
- [10] A III. rendű kérelmező szintén a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének megtagadását kérte, a II. rendű kérelmező felülvizsgálati kérelmével egyező indokok alapján.
- [11] 1.3. A Kúria támadott döntésében megállapította, hogy a kérelmezők felülvizsgálati kérelme alaptalan.
- [12] A Kúria a tiltott tárgykörbe ütközés kérdésében a saját és az Alkotmánybíróság gyakorlatát vette alapul. Megállapította, hogy a népszavazásra javasolt kérdés maga nem tartalmazza a Költségvetési tv. módosítását, nem kívánja, hogy a választópolgárok meghatározzanak jövőbeli költségvetési törvényben szereplő kiadásokat. Így annak vizsgálatát kellett elvégezni, hogy a kérdésből okszerűen következik-e a tiltott tárgykörként megjelölt törvények – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény – megváltoztatása.

- [13] A Kúria a tiltott tárgykörök – alkotmánybíróági gyakorlatból következő – zárt, szoros értelmezése alapján megállapította, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha az a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.
- [14] A Kúria döntésében foglaltak szerint a kérelmező nem mutatta be a költségvetési bevételek és kiadások szintjén az érvényes és eredményes népszavazás és a Költségvetési tv. módosítása közötti közvetlen, tényleges okozati összefüggést. A Kúria nem osztotta azt az álláspontot, hogy érvényes és eredményes népszavazás esetén a költségvetés végrehajtása ellehetetlenülne, annak következtében, hogy az általános szabályok szerinti eljárás váltaná fel e beruházások esetén a speciális szabályozáson alapuló eljárásrendet. Másrészt a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Kizárólag az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, valamint az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, jelen esetben sem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását.
- [15] A Kúria szerint a népszavazási kérdés nem tekinthető okszerűen az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában tiltott tárgykörként megjelölt, az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésnek sem. A Kúria megállapította, hogy az érvényes és eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezne olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alaptörvény módosításával teljesíthető. Sem a tulajdonhoz, sem a szabad vállalkozáshoz való jog sérelme előzetesen nem prognosztizálható. Abból pedig, hogy eredményes és érvényes népszavazás esetén az általános szabályok szerinti eljárás váltja fel a speciális szabályozáson alapuló eljárásrendet egyes beruházásoknál, nem következik az Alaptörvény módosításának szükségszerűsége.
- [16] A Kúria megállapította továbbá, hogy a kérdés az Nsztv. 9. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének is megfelel. Az NVB tényállástisztázási és indokolási kötelezettségének eleget tett. A Kúria a Knk.IV.37.257/2016/7. számú, követendő határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy valamely törvény megalkotására vagy valamely már hatályos törvény hatályon kívül helyezésére irányuló országos népszavazás a népszavazás jogintézményének hagyományos tárgya. Az Alkotmánybíróóság korábbi gyakorlatából is az következik, hogy a névvel és számmal ellátott valamely törvény hatályon kívül helyezésére irányuló kérdés főszabályként – e miatt – nem sérti az egyértelműség követelményét.

- [17] A Kúria kitért a választópolgári egyértelműség követelményével összefüggésben arra is, hogy a választópolgárok esetlegesen azt gondolhatnák, akkumulátorgyártáshoz kapcsolódó üzemek kérdésében döntenek. E körben a Kúria azt hangsúlyozta, hogy magából a népszavazási kérdésből, annak megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy az adott esetben a választópolgároknak nem (csak) akkumulátorgyártáshoz kapcsolódó üzemek kérdésében kellene döntenükhöz.
- [18] A Kúria a döntés elvi tartalmaként megállapította, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza. A költségvetés végrehajtása nem lehetetlenül el, annak következtében, hogy az általános szabályok szerinti eljárás váltaná fel egyes beruházások esetén a speciális szabályozáson alapuló eljárásrendet. Nem következik be a választópolgári egyértelműség sérelme, ha a népszavazásra javasolt kérdés a szavak hétköznapi tartalma alapján alkalmas arra, hogy az átlagosan tájékozott választópolgárok egyértelműen megválaszolhassák. A jogalkotói egyértelműség követelménye alapján a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésekor azt kell vizsgálni, hogy az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, akkor milyen jogalkotásra köteles.
- [19] 2. Az indítványozó minisztérium a Kúria döntésével szemben alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben kérte a döntés megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglaltakkal.
- [20] 2.1. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások jogintézménye 2006. év óta létezik a magyar jogrendszerben, melyet 2023. december 30. napjától a Méptv. szabályoz. A Költségvetési tv. több fejezetre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést a jelenleg a Méptv-ben elhelyezett kiemelt beruházásokkal összefüggésben, miszerint, a kiemelt beruházások körébe tartozó építési beruházások forrását kizárólag a mindenkori költségvetési törvény biztosítja. A kizárólagosan a költségvetési törvény által forrás-teremtett kiemelt beruházásoknak minősülő egyes építési beruházásokat minden esetben a vonatkozó kormányrendelet nevesíti.
- [21] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria végzése szerinti jogszabályértelmezés és így a döntés elvi tartalma nem megalapozott, figyelemmel arra, hogy az ún. kiemelt beruházásként megvalósuló építési beruházások egy olyan az általános építésügyi hatósági engedélyezési eljárástól elkülönülő önálló jogintézményt képező beruházásfajtát képeznek, melyek esetében azok nemzetgazdasági célja és jelentősége miatt nem lehetséges az átjárhatóság az ún. általános szabályok szerinti eljárás alapján alapuló beruházások irányába. Nevezetesen ezen építési beruházások vagy a kiemelt közcél, nemzetgazdasági vagy nemzetbiztonsági célt megvalósító kiemelt

beruházásként valósulnak meg, vagy megvalósításuk az általános szabályok szerinti eljárásendbe foglalt törvényi szabályozás okán nem megvalósítható.

- [22] Az indítványozó álláspontja szerint érvényes és eredményes népszavazás következményeként az Országgyűlésnek hatályon kívül kell helyeznie a kiemelt beruházásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, melynek eredményeképpen a 2024. évi költségvetési törvény megjelölt fejezeteibe tartozó kiemelt építési beruházások megvalósíthatósága a költségvetési törvény jelentős módosítása nélkül egyértelműen ellehetetlenülnek, függetlenül attól, hogy azok a közbeszerzés vagy a kivitelezés szakaszában vannak.
- [23] Az indítványozó rámutatott, hogy a Méptv.-ben rögzített, 42. alcímben szabályozott kiemelt beruházások hatályon kívül helyezésével a Kormány által megállapított kiemelt beruházásokat tartalmazó kormányrendeleteket a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 13. § (1) bekezdése alapján vissza kellene vonni. A kiemelt beruházások jogintézményének megszűnése azt eredményezné, hogy a folyamatban lévő kivitelezési szakasz előtt álló kiemelt építési beruházások vagy ellehetetlenülnek, vagy kivitelezési ideje jelentősen megnövekedne, amely legalább 10-15 százalékos költségnövekménnyel járna, illetve adott esetben részbeni vagy teljes visszafizetési kötelezettséget eredményezne az Európai Unió felé. Mindemellett a kiemelt építési beruházások eredménye nemzetgazdasági eredménnyel is jár a következő évek költségvetése javára, nevezetesen meglévő költségvetési költségeket csökkentenek, vagy új költségvetési bevételeket generálnak.
- [24] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Abtv 27. § (2) bekezdésben foglaltak a jelen alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának kizárására nem alkalmazandók.
- [25] Álláspontja szerint az Nsztv. speciális eljárási szabályként alkalmazandó. Hivatkozott a 2/1997. (X. 14.) AB határozatra, mely szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára.
- [26] Az Abtv. 27. § (2) bekezdése szerinti közhatalmi szervi minőséget eljárásonként egyedileg kell vizsgálni. Az indítványozó álláspontja szerint jelen eljárás szempontjából még az Abtv. szerinti korlátozás is csak az alapügyben döntést hozó NVB-re terjedne ki, amely feladatkörében eljárva a jelen ügy szempontjából közhatalmi funkciót látott el.
- [27] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 13. §-hoz – amely módosította és egyben megállapította az Abtv. 27. § (2) bekezdésében a közhatalmi szerv alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának kizárását – indokolás kimondja: „[a] Javaslat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításával kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz.” Az Építési és Közlekedési Minisztérium az

ügy tekintetében nem minősül hatóságnak, ugyanis a népszavazási kérdés hitelesítése, Alaptörvénnyel való összeférhetőségének vizsgálata tekintetében nem lát és nem látott el hatósági funkciót, így nem vonatkozna az Abtv. 27. § (2) bekezdése.

- [28] Az indítványozó hivatkozik továbbá arra, hogy az Nsztv. szabályozásának logikája – a 2/1997. (X. 14.) AB határozat alapján – az, hogy egymásnak mellérendelt jogalanyoknak egyenlő eszközöket biztosítson a jogérvényesítés során. Az Nsztv. szerinti eljárásban mind a népszavazási kérdés megfogalmazója, mind az indítványozó egyaránt és egyforma mértékben függ az országos népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban közhatalmi feladatkörében eljáró – a Kormánytól független –, döntéshozó NVB döntésétől. A kúriai felülvizsgálati eljárás kezdeményezése esetén indítványozó mint az ügyben érintett szervezet jogosult volt a Kúriai felülvizsgálat kezdeményezésére, és mivel ezen felülvizsgálati bírói határozattal szemben kizárólag az a személy vagy szervezet jogosult alkotmányjogi panaszra, aki a kúriai felülvizsgálati jogorvoslati utat kimertette, így az Abtv. 27. § (2) bekezdésében foglaltak indítványozó személyével szembeni alkalmazhatósága esetén az Nsztv. 30.§ (5) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz igénybevételenek lehetősége kiüresedne.
- [29] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [30] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt főszabály szerint a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése főszabályától eltérően az Nsztv. 30. § (5) bekezdése értelmében a Kúria döntése elleni alkotmányjogi panaszt a Kúria döntésének Magyar Közlönyben történt közzétételétől számított nyolc napon belül lehet benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria végzését a Magyar Közlöny 2024. május 3-án megjelent 49. számában tették közzé, melyhez képest az indítványozó az Nsztv. 30. § (5) bekezdése szerinti nyolcnapos határidőn belül, 2024. május 10-én terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [31] 3.2. Az indítványozó a Kúria eljárásában kérelmezőként eljáró fél, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványt az Építési és Közlekedési Minisztérium jogi, koordinációs és nemzetközi ügyekért felelős helyettes államtitkára az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás 121. § (4) bekezdésében foglaltak alapján nyújtotta be. A jogi képviselő meghatalmazását csatolta.
- [32] Az indítványozó Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti érintettségét illetően az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapítja meg.

- [33] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [34] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény 13. §-a 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, amelynek következtében a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. 27. §-át illetően megszűnt.
- [35] Az Abtv. jelenleg hatályos 27. § (2) bekezdése alapján a 27. § (1) bekezdésében foglaltak (tehát az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultság) „nem illetik meg a közhatalmat gyakorló indítványozót”.
- [36] A módosító törvény jogalkotói indokolása szerint a módosítás „kivezeti a jogrendszerből azt a lehetőséget, hogy a közhatalmat gyakorló szervek (hatóságok) alkotmányjogi panasszal fordulhassanak az Alkotmánybírósághoz.”
- [37] Az indítványozó vitatja, hogy – jelen eljárás szempontjából – közhatalmat gyakorló indítványozó lenne, illetve megjegyzi, hogy az Abtv. 27. § (2) bekezdése szerinti korlátozás a törvény indokolásából kitűnően csak a hatóságokra terjed ki.
- [38] 3.3. Az Alkotmánybíróság nem osztja az indítványozó ebbéli álláspontját.
- [39] Előrebocsátja az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának egyaránt van tárgyi, alanyi és időbeli feltétele. Alanyi feltétele, hogy alkotmányjogi panaszt kizárólag az arra jogosult terjeszthet elő. E feltételek megléte esetén válik vizsgálhatóvá, illetve vizsgálandóvá az alkotmányjogi panasz szerinti kifogás. Ha azonban valamelyik feltétel nem áll fenn, akkor nincs lehetőség a megtámadott határozat, illetve az alkotmányjogi panasz szerinti kifogások helyénvalóságának vizsgálatára. Valamely feltétel hiánya esetében pedig – értelemszerűen – a további feltétel, illetve feltételek meglétének kérdése közömbös.
- [40] Kétségtelen, hogy az indítványozói jogosultság – módosító törvény következtében való – kizártsága az alkotmányjogi panasz, mint alkotmányos jogorvoslati eszköz igénybevételének lehetőségét zárja ki, törvény erejénél fogva, az adott, törvényben meghatározott alanyi kör vonatkozásában.
- [41] Kétségtelen, hogy a közhatalmi szerv mint jogállás, illetve a közhatalom gyakorlásának kérdését körültekintően, esetről-esetre, vagyis a közhatalmi szervek jogállása, az általuk gyakorolt hatalom jellege, végső soron pedig a jogviszonyok tartalma alapján kell vizsgálni.
- [42] Szervezeti oldalát tekintve (intézményi szempontból) a közhatalmi szerv mivoltja, illetve ebbéli jellege azt mindenképpen jelenti, hogy az adott szerv részese a közhatalomnak, közhatalmat gyakorol, részese a közhatalomból, vagyis az állami

hatalomból, annak birtokában jár el. Tevékenységi oldalát tekintve az ilyen szerv (illetve akár személy) közhatalom birtokában az állam nevében cselekszik, hoz kötelező aktusokat, részt vesz azok végrehajtásában, kormányzási, szabályozási, igazgatási, tevékenységet végezhet és végez. Tevékenysége betudható az államnak, annak hatalmát gyakorolja, hatalmának forrása és alapja az állami hatalom, s azon keresztül pedig a néphatalom.

- [43] Valóban ilyen tevékenység a hatósági tevékenység is, a közhatalmi tevékenység azonban túlmutat a hatósági tevékenységen. Nem minden állami (közigazgatási) szerv lát el hatósági tevékenységet, ugyanakkor mégis részt vesznek az állami hatalom gyakorlásában, (változatos és sokrétű) tevékenységük közhatalomgyakorlás. Magából a módosító törvény indokolásának szövegéből is kitűnő, hogy a jogalkotó valójában nem kizárólagos értelmezést adott a közhatalmi szerv fogalmának akkor, amikor zárójelben feltüntette a hatóság kifejezést. Az indítványozó értelmezésének elfogadása a normaszöveg jogértelmezéssel nem levezethető és ekként önkényes szűkítése lenne.
- [44] A jogszabályalkotási tevékenység – melyet az indítvánnyal támadott népszavazási kezdeményezés céloz – kétségtelen az állami szervek kiemelt, legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az alkotmányok meghatározzák (kizárólagosan), hogy mely állami szervek milyen jogszabályt alkotnak [vö.: Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés, T) cikk].
- [45] A jogszabályalkotás tehát kétségtelen közhatalmi – s valójában a közhatalom által a közhatalom számára monopolizált – tevékenység. Az állam látja el, a közhatalom birtokában magatartási szabályokat határoz meg, melyek betartatásáról, s az azokkal kapcsolatos jogviták eldöntéséről – alkotmányos alapon – intézmények gondoskodnak.
- [46] 3.4. E jogalkotási tevékenységben részt vesznek közigazgatási szervek is, jogalkotóként, vagy az adott jogszabály előkészítőiként. Mindkét ebbéli minőségükben egyaránt közhatalmi szervként járnak el, illetve részt vesznek a közhatalmi tevékenység gyakorlásában.
- [47] A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 95-102/A. §-ai meghatározzák az építési és közlekedési miniszter feladat- és hatásköreit. A 95. § alapján az építési és közlekedési miniszter a Kormány állami beruházásokért, építésgazdaságért, építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért, településfejlesztésért és településrendezésért, településkép védelméért, területrendezésért, [a 30. § (2) bekezdésében, valamint a 48. § (2) bekezdésében meghatározott kivétellel] kulturális örökség védelméért, közlekedésért felelős tagja. A 98. § a) pontja szerint a miniszter az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért való felelőssége keretében előkészíti az építésügyre, az építészeti-műszaki tevékenységgel összefüggő szakmai kamarákra és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházásokra vonatkozó jogszabályokat.

- [48] A minisztérium a miniszter munkaszerve. A minisztérium, mint közigazgatási szerv, része az államszervezetnek, közhatalmat gyakorol, részt vesz a közhatalom gyakorlásában. Jelen ügyben való fellépése kapcsolódik az állam egyik közhatalmi tevékenységéhez, a jogalkotáshoz. Ebbéli minőségében, s ehhez kötődő, ebből következő fellépése kapcsán a közhatalmi tevékenység hiánya nem állapítható meg.
- [49] Ehhez képest e tekintetben – s szemben az indítvány szerinti felfogással, illetve állásponttal – kétségtelen nem a Kúria előtti jogorvoslati fellépés, illetve annak perbeli joghelyzete kérdéses (az jelen esetben közömbös), hanem az azt követő, a Kúria határozatával szembeni alkotmányjogi panaszhoz jogosultság.
- [50] 3.5. Jelen indítvány esetében pedig ez – az indítványozói jogosultság vonatkozásában – azt jelenti, hogy a 2023. évi X. törvény 13. §-a szerinti 2023. június 1-jén kezdődő hatályú módosítás nyomán az Abtv. 27. § (2) bekezdésének törvényi szövegével, és annak értelmével valójában ellentétes a jelen indítványozó általi indítvány.
- [51] 4. Ekként az alkotmányjogi panasz nem tett eleget a befogadhatóság Abtv. 27. § (2) bekezdésében, valamint az 56. § (2) bekezdésében foglaltaknak, ezért az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)-(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. június 7.

Dr. Salamon László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese
az aláírásban akadályozott,
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese
az aláírásban akadályozott,
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [52] A végzés rendelkező részében foglalt visszautasítással egyetértek, ugyanakkor a többségtől kisebb mértékben eltérő indokaimat az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglalt jogommal élve párhuzamos indokolás formájában kívánom a döntéshez csatolni.
- [53] Az ügy alapján felvetődő alkotmányjogi kérdés az Építési és Közlekedési Minisztérium Abtv. 27. § (2) szerinti indítványozói jogkörének kizártsága. Az elfogadott végzés elsősorban arra alapozza a panasz visszautasítását, hogy „az Abtv. 27. § (2) bekezdésének törvényi szövegével, és annak értelmével valójában ellentétes a jelen indítványozó általi indítvány”.
- [54] Álláspontom szerint ugyanakkor magyarázatot igényelt volna az Abtv. 27. § (2) alkalmazása kapcsán, hogy a minisztérium ebben az esetben, ebben az ügyben nem közhatalom gyakorlójaként járt el.
- [55] Nyilvánvaló, hogy a minisztérium, törvényi meghatározásai alapján (központi kormányzati szerv és ekként központi államigazgatási szerv – 2010. évi XLIII. tv. és a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv – 2018. évi CXXV. tv.) állami szerv és, mint ilyen gyakorolhat és gyakorol közhatalmat.
- [56] Nemcsak a miniszter lehet hatáskör birtokosa, a minisztérium is rendelkezhet önálló hatáskörökkel, azaz lehet hatáskörök címzettje, melyek esetében a miniszter minősül a hatáskör gyakorlójának. A minisztérium közhatalmi szerv jogállása *általában véve*

nem vitatható, ahogy ezt az elfogadott végzés is helytállóan megindokolja, amikor kimondja, hogy „*a minisztérium, mint közigazgatási szerv, része az államszervezetnek, közhatalmat gyakorol, részt vesz a közhatalom gyakorlásában.*” Az ügy tárgyát képező konkrét esetben ugyanakkor – meglátásom szerint – a minisztérium nem gyakorol(t) (közvetlenül) közhatalmat. Ez a helyzet lehetőséget adott arra, hogy az Abtv. módosított 27. §-a értelmezésében az Alkotmánybíróság tovább fejlessze és egyértelműsítse a gyakorlatát.

- [57] Az Abtv. 27. § 2023. június 1-jei hatállyal módosított szövege értelmezésére irányuló első – és azóta többször is idézett – 3442/2023. (X. 25.) AB végzés a 2023. június 1-jei hatállyal módosított Abtv. 27. § szerinti „közhatalmat gyakorló indítványozó” kitételt a „közhatalmi jogkörben eljáró indítványozóként” említette {3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [13], hivatkozva: 3117/2024. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3070/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [15]; 3551/2023. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [9]; 3538/2023. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [15]; 3493/2023. (XII. 1.) AB végzés, Indokolás [37]; 3499/2023. (XII. 1.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [58] A hivatkozott ügyekben azonban az Abtv. 27. § (2) bekezdése végül ténylegesen nem került alkalmazásra (a végzések valójában csak megemlítik ezt a bekezdést), ugyanis az Alkotmánybíróság azt állapította meg (illetve arra hivatkozott), hogy az Abtv. 2023. június 1-jei hatállyal történt módosítása a folyamatban lévő eljárásokat nem érintette. A „közhatalmi jogkörben eljáró” fordulat tehát egyéb fordulatnak (*obiter dictum*-nak) tekinthető ezekben a végzésekben, semmiképpen nem a döntések jogalapja (*ratio decidendi*-je). Így viszont jelen ügy megfelelő alkalmat kínált az Alkotmánybíróság számára, hogy tisztázza azt az – Abtv. 27. § (2) bekezdése kapcsán felvetődő – elvi kérdést, miszerint ez a rendelkezés a közhatalmat gyakorló szerveket státuszuknál (jogállásuknál) fogva zárja-e el az indítványozói jogkörüktől, vagy a közhatalmi szervek minőségét mindig eljárásonként egyedileg kell vizsgálni és *in concreto* megállapítani (ahogyan a felsorolt végzésekből következhetne), hogy az adott szerv (közvetlenül) közhatalmi jogkörben jár(t)-e el.
- [59] Az a megközelítés, hogy a minisztérium jelen ügyben való fellépése kapcsolódik jogalkotáshoz, mint az állam egyik közhatalmi tevékenységéhez, és ez alapozza meg az Abtv. 27. § (2) szerinti indítványozói jogkörének hiányát, megítélésem szerint további árnyalásra szorul.
- [60] Az országos népszavazás megtartására irányuló eljárás során és a népszavazáson is születnek közhatalmi döntések, azonban ezek egyikét sem a minisztérium hozza meg. Egy érvényes és eredményes népszavazásnál az elsődleges népszavazási döntést a választópolgárok hozzák meg (kivételes közvetlen közhatalom-gyakorlás keretében), majd az Országgyűlés kerül(het) végrehajtó helyzetbe és nem a(z) indítványozó minisztérium, vagyis nem a minisztériumnak, hanem az Országgyűlésnek kell majd (esetlegesen) jogszabályt (törvényt) alkotnia.

- [61] A többségi indokolás továbbá – meglátásom szerint – a „jogszabályalkotási tevékenység” kapcsán nem különbözteti meg a *miniszter* és a *minisztérium* feladat- és hatásköreit. A végzés indokolása helyesen rögzíti, hogy a jogszabályalkotási tevékenység közhatalmi tevékenység. Az idézett 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet viszont a *miniszter* feladat- és hatásköreiről szól. A *minisztérium* maga jogszabályalkotásra nem jogosult, erre az Alaptörvény alapján a *miniszternek* (mint a Kormány tagjának) van hatásköre. (Jelen ügyben ráadásul a népszavazási kérdés az Országgyűlés által megalkotott törvény és nem miniszteri rendelet hatályon kívül helyezéséről szól.) A minisztérium, mint munkaszervezet előkészítő feladatot lát el a jogszabály-alkotás során, abban közvetlenül nem gyakorol hatáskört (feladatköre és nem hatáskörei vannak ezzel kapcsolatban).
- [62] A vonatkozó törvényi szabályozás alapján azonban a miniszter, mint közhatalom birtokosa, mint jogalkalmazó és jogalkotó, valamint a minisztérium, mint központi kormányzati szerv és a miniszter munkaszervezete nem választhatók el egymástól. A minisztériumot a miniszter vezeti (ekként része is annak), a miniszteri hatáskörök gyakorlását a minisztérium készíti elő és a kivételesen a minisztériumnak címzett hatáskörök gyakorlója a miniszter vagy az *általa* felhatalmazott személy. A két közhatalmi szerv ezért jogállásában és a hatalomgyakorlás során egymástól nem választhatók el, közhatalmat gyakorló státuszuk külön-külön és együtt is megállapítható.
- [63] Ezekkel a kiegészítő elemzésekkel és indokokkal támogattam a végzést.

Budapest, 2024. június 7.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [64] Az indítvány sorsát eleve eldönti az, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének pontjai nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot.
- [65] Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazás megengedhetőségéről szóló döntésének felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel. Az Abtv. 27. §-a szerint csak Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni.

Budapest, 2024. június 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró